



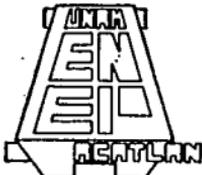
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"LA RATIFICACION DEL CARGO DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRA-
CION PUBLICA FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO ADRIAN GARCIA GUTIERREZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Con mi inmensa gratitud a la
E.N.E.P. Acatlán.
Por haberme dado el privilegio de
empezar a ser alguien en sus aulas.

A la memoria de mi padre:
Sr. Gumercindo García López
A quien siempre recordaré con respeto y agradecimiento.

A mi madre:
Sra. Nicolaza Gutiérrez Díaz
Por darme lo más preciado, la vida.
Y por haberme apoyado durante toda mi vida de estudiante.

A mis hermanas:
Raquel y Virgen
Por su ayuda y comprensión
durante la realización de
mi carrera.

A mis hermanos:

Alejandro, Ignacio, Alfonso y José Cruz

Por el apoyo que siempre me han brindado y el buen ejemplo que he
tenido de todos.

A mi esposa y compañera de mi vida:
Rosalinda Figueroa Hernandez
Por haberme dado apoyo, comprensión
y motivación para alcanzar esta meta.

A mi pequeño hijo:
Emmanuel García Figueroa
Lo más valioso que Dios me
ha concedido.
Y por quien he realizado el
presente trabajo.

Al Lic. Mario Rosales Betancourt
Con mi profundo y eterno agradecimiento
Porque sin su valioza ayuda y comprensión,
no me hubiera sido posible alcanzar la meta
hoy lograda.

LA RATIFICACION DEL CARGO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

pág.

| | | |
|----------------------|--|-----------|
| | INTRODUCCION..... | 1 |
| CAPITULO I. | LA FUNCION DEL SERVIDOR PUBLICO | |
| | 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS..... | 5 |
| | 2.- BASES CONSTITUCIONALES..... | 13 |
| | 3.- PRINCIPALES ORDENAMIENTOS LEGALES..... | 21 |
| CAPITULO II. | LA DESVIACION DEL SERVIDOR PUBLICO | |
| | 1.- CORRUPCION..... | 24 |
| | 2.- DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS..... | 28 |
| | 3.- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 32 |
| CAPITULO III. | EL NOMBRAMIENTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS | |
| | 1.- NOMBRADOS Y REMOVIDOS LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE.. | 42 |
| | 2.- SERVIDORES PUBLICOS RATIFICADOS POR EL SENADO..... | 45 |
| | 3.- RATIFICACION POR ORGANOS DE GOBIERNO EN EL SECTOR PARAESTATAL..... | 51 |
| | 4.- REQUISITOS DE INGRESO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.... | 56 |
| | 5.- LA PROTESTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 63 |
| CAPITULO IV. | LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO | |
| | 1.- SERVICIO CIVIL DE CARRERA..... | 65 |
| | 2.- PERSONAL DE BASE..... | 69 |
| CAPITULO V. | PROPUESTA DE CONDICIONES PARA LA RATIFICACION O NO DE UN CARGO ADMINISTRATIVO | |
| | 1.- LA PUBLICACION CURRICULAR DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 72 |
| | 2.- CAUSAS DE REVOCACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.... | 75 |
| | 3.- FORMAS DE ESTABILIDAD Y PERMANENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 80 |
| | 4.- NUEVOS REQUISITOS DE INGRESO..... | 83 |
| | 5.- ASIGNACION POR CONOCIMIENTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 85 |
| | CONCLUSIONES..... | 88 |
| | BIBLIOGRAFIA..... | 90 |
| | LEGISLACION CONSULTADA..... | 91 |
| | GLOSARIO DE TERMINOS..... | 92 |

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

El Estado moderno, ante las transformaciones profundas que ha experimentado, se ha visto en la imperiosa necesidad de exigir condiciones adecuadas en las personas que asumen los cargos públicos de alto nivel, tales como su valor moral y capacidad técnica, así como la disciplina que deben observar en el ejercicio de sus funciones.

No obstante, se ha legislado en materia constitucional para imponer requisitos de ingreso para los cargos más importantes de la Administración Pública Federal, pero, nuestro actual sistema de selección de personal tiene muchas deficiencias y carencias. Es preciso aportar nuevas ideas para conformar las bases que se necesitan en la realización de la reforma administrativa que demanda nuestra sociedad, ante la cruda experiencia que ha sufrido el pueblo de México por el problema de la corrupción en el gobierno.

Para hablar de corrupción, es preciso exponer algunos conceptos de lo que quiere decir esta palabra: "Corrupción proviene del latín "corrumpere", que quiere decir romper; al mismo tiempo dentro de la escuela de etimología Unamuno vemos inclusive lo que se entiende por corrupción: acción de romper, de corromper, de destruir el equilibrio, la paz, la confianza, la estabilidad, eso

es la corrupción que puede trascender a nivel delictivo o puede ser de simple orden administrativo, o destructivo de los valores morales".(1)

"La corrupción es el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales, en oposición a los intereses de la colectividad".(2)

La corrupción se puede presentar en el área administrativa. "Las propias estructuras y procesos de la burocracia, así como el manejo de la discrecionalidad, hacen de la administración un campo fértil para la corrupción. Aquí puede darse la "auto-corrupción", esto es, la utilización de los puestos de trabajo para beneficio propio o de los allegados. Se requiere un alto grado de moral y disciplina para no convertir la ventaja estructural en ganancia personal".(3)

El inicio de la relación entre el Estado y sus servidores lo constituye el nombramiento, siendo este un acto jurídico formal en cuya virtud la Administración Pública designa a una persona para ocupar determinado cargo público y lo somete legalmente al régimen jurídico aplicable que se denomina función pública.

(1) KLITGAARD, Robert. Et al. "Prevención de la corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional". Edit. INAP, Primera edición, México, 1984, pág. 136.

(2) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. "Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública". (A-F), Primera edición, México, 1978, pág. 323.

(3) Ibidem, pág. 324.

La función pública puede definirse como el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a ellos.

El nombramiento es el acto final del procedimiento de designación, para expedirlo es necesario que la persona designada cumpla con determinados requisitos legales para su ingreso a la Administración, además es un medio para asegurar la capacidad y honradez del futuro servidor público.

Los valores fundamentales de la función pública, se deben salvaguardar por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, estos principios constitucionales son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia.

La moralidad que deben tener los servidores públicos, para el buen desempeño de sus funciones, debe ser un principio muy importante, ya que constituye la base para una actuación honrada por parte de ellos en el servicio público.

Se deben tomar medidas preventivas para tratar de dirimir la corrupción. Una de ellas es la publicitación curricular de los servidores públicos, la cual propongo en la presente tesis. El objetivo de esta medida, es que el pueblo de México conozca a quie--

nes irán a ocupar los altos cargos públicos, toda vez que han sido designados o nombrados. Si se logra esto, permitirá el acceso que tiene la población para denunciar las irregularidades que existan por parte de las personas designadas, aún antes de tomar posesión de sus cargos o durante los primeros días a partir de que se conozca un nombramiento.

Es preciso instituir bases para la profesionalización del servidor público en áreas idóneas a sus aptitudes por medio de la carrera administrativa; y por la otra, se deberían impartir cursos de capacitación para actualizar los conocimientos de ellos.

CAPITULO I
LA FUNCION DEL SERVIDOR PUBLICO

1.- Antecedentes Históricos:

Hablar de los servidores públicos es hablar de los elementos personales con que cuenta la Administración Pública, siendo esta la parte más importante de la estructura estatal. Se puede afirmar que el factor humano es el más importante para la Administración Pública.

Es preciso comentar como fue surgiendo la función pública en México, ya que regula por medio de ordenamientos jurídicos, la relación entre el Estado y sus servidores.

El derecho disciplinario, ha surgido en México de las relaciones jurídicas que se han dado entre el Estado y sus servidores, a esta relación se le denomina "función pública". Es preciso hacer una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los servidores públicos.

El primer antecedente lo encontramos en la "Constitución de Apatzingán", del 22 de octubre de 1814, en este decreto se establecen ya normas sobre las responsabilidades, sanciones, procedimientos y tribunales para la aplicación del juicio de residencia.

En la Constitución de 1824, se estableció que las responsabilidades de los altos empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de esta, conocerá de ellas un Tribunal Especial.

Se establecieron procedimientos semejantes en las diversas normas que surgieron con posterioridad a esta Constitución, como "Las Siete

Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, todas ellas establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados, pero, la regulación fue encauzada fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales.

Otro antecedente, lo encontramos en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, podemos afirmar que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los Servidores del Estado, con un enfoque principalmente de naturaleza penal y política.

El texto del artículo 103 de la Constitución de 1857 establecía que:

"Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometen 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 de 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 los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

Las únicas dos leyes que reglamentaron el Título IV de la Constitución de 1857 fueron las siguientes: La "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de Julio de 1896,

estas leyes estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de 1940. La "Ley Juárez" estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los servidores públicos relacionados en el artículo 103 de la Constitución de 1857. La segunda ley referida expedida por el Presidente Porfirio Díaz, determinó en forma clara y precisa la "declaración de procedencia" que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por servidores públicos de rango superior, así mismo establecía que gozarían de fuero constitucional desde el inicio del ejercicio de sus funciones.

El 10. de mayo de 1917 entro en vigor la Constitución Política, vigente hasta la actualidad, que en su contenido del Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", para esto, tenemos lo dispuesto por el texto original del artículo 108, el cual cita lo siguiente:

"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 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 diputados de 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 de traición a la patria y delitos graves del orden común".

Las disposiciones que conforman el Título IV de la Constitución de 1917, que se integran con los artículos 108 al 114, fundamentalmente regularon lo relativo a los delitos oficiales, que se identifican como responsabilidades administrativas, penales o políticas, solo que no se precisó su contenido, los siete artículos que conforman dicho Título se refieren a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

El 22 de febrero de 1940 entro en vigencia la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, a esta ley se le denomina como "Ley Lazaro Cárdenas".

La referida ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, también lo referente al desafuero. Esta ley en su artículo primero dispuso: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del encargo que tengan encomendado, en los términos de la ley de las leyes especiales a que se refiere".

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos fun-

cionarios de los Estados, esta es conocida como "Ley López Portillo".

"El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos".
(4)

La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. En ella se mencionan los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público, obligaciones, y sanciones administrativas, así mismo, las que se deben resolver mediante Juicio político, la declaración de procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y establece como un medio de control el registro patrimonial de los servidores públicos.

Como afirma el distinguido profesor Dr. Luis Humberto Delgadillo: El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título IV de la Constitución, al fijar las bases legales para la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a

(4) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Edit. INAP, México, 1990. pág. 63.

las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afectan los valores que constituyen el ejercicio de la función pública.

El término más genérico que utiliza el texto constitucional es el de "servidor público", con el cual se distingue e identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado.

A continuación, mencionaremos textualmente el concepto fundamental de "servidor público", que nos da la Constitución vigente en su artículo 108, primer párrafo: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El servicio civil se estableció en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el 5 de diciembre de 1938 donde se define el régimen al cual se sujetan los empleados públicos.

Dicho estatuto constituyó el primer antecedente de lo que sería el servicio civil en México, dividió a los trabajadores federales en dos grupos, los de base y los de confianza, considera en primer término a los integrantes de un servicio civil de carrera sujetos a la normatividad del Estatuto y excluye a los de confianza y a los del

servicio militar. El estatuto estableció las bases del escalafón para los ascensos de los trabajadores, regulo el derecho a la asociación y a la huelga y motivó la formación de la Federación de Sindicatos que sería integrada por los empleados públicos de base. Finalmente estableció el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que se encarga de dirimir los conflictos entre los empleados y el Estado. El Estatuto de los trabajadores fue abrogado en el año de 1941 y sustituido por otro nuevo que en lo fundamental guardo las mismas disposiciones.

El 5 de diciembre de 1960 se adicionó el apartado "B" al artículo 123 de la Constitución Política, y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se elevaron a rango contitucional.

Con posterioridad, la regulación entre el Estado y sus trabajadores quedó ampliada al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que se promulgó el 28 de Diciembre de 1963 y se reglamentó el apartado "B" del artículo 123 constitucional. A partir de este antecedente se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con la finalidad de dirimir las controversias que surgieran entre el Estado y sus Trabajadores.

En 1972 se introdujeron reformas al apartado "B" del artículo 123, otorgando el derecho a los trabajadores para obtener viviendas mediante la obligación, por parte del Estado, de crear un fondo nacional de viviendas y se legisló lo procedente para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Después de lo expuesto, se puede afirmar que: La organización y

función de los "servidores públicos" de la Administración Pública Federal, se encuentra regulada por la Constitución Federal y debidamente reglamentada. No obstante dicha Administración debe ajustarse a los cambios y necesidades en favor de la sociedad mexicana.

2.- Bases Constitucionales:

De acuerdo al enfoque en el que estoy basando la presente tesis, la Administración Pública Federal, en su forma de organización centralizada, se encuentra regulada por las bases constitucionales que a continuación mencionaremos.

Es importante hacer los comentarios referentes a los artículos constitucionales que comprende el capítulo III, "Del Poder Ejecutivo".

El artículo 80 de la Constitución cita lo siguiente:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Como podemos observar, esta disposición establece que el ejercicio del poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República. Tenemos como primer antecedente histórico la Constitución de 1824, en que por primera vez se otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión a un solo individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este sistema fue incorporado también a la Constitución de 1857, de la cual pasó a la Constitución de 1917, es decir nuestra actual Constitución.

El artículo 81 Constitucional nos dice textualmente:

"La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley Electoral".

De esta disposición cabe comentar, que nuestra Constitución establece el sistema electoral del voto secreto para ocupar puestos de elección popular. De esta manera el Presidente de la República es

elegido cada seis años y tal cargo lo ocupará el candidato presidencial que haya obtenido la mayoría de los votos emitidos en forma personal por los ciudadanos que ejercitan sus derechos políticos.

Los requisitos para ser Presidente de la República se encuentran señalados en nuestra Constitución, textualmente dice:

Art. 82, Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

La finalidad de la fracción primera de este artículo es, la exclusión de la posibilidad que el país pudiera tener un presidente con padres de ascendencia extranjera y naturalizados mexicanos;

también se persigue que la persona que trate de ocupar dicho cargo tenga un arraigo nacionalista. Respecto de la edad simplemente fija la mínima. La finalidad de la tercera fracción, es de que el candidato deba estar íntimamente relacionado con la realidad y actualidad de la nación. El requisito de no pertenecer a la iglesia es con el fin de comprender como un hecho, que la iglesia está separada del Estado, para que en caso de conflicto deba predominar el sentido patriótico y no el religioso. Finalmente, las fracciones restantes establecen limitaciones al aspirante a la Presidencia de la República, el prohibirle el desempeño de otros cargos públicos; con esta medida se busca la plena independencia del posible titular del Ejecutivo Federal con los demás poderes.

El principio fundamental de la no reelección se establece en el -- artículo 83 de la Constitución Federal, que textualmente cita:

"El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o de diciembre y durará seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

El motivo de la "no reelección" constituye un auténtico postulado emanado del ideario de la Revolución Mexicana. Tal principio es absoluto tratándose del Presidente de la República, y se extiende a los gobernadores de los Estados. En cambio, este principio es relativo para los diputados y senadores, en virtud de que para ellos esta permitida la reelección, con la condición de que no sea para el periodo inmediato. La razón de la existencia de la "no reelección" en

nuestro país, consiste en eliminar la posibilidad de una dictadura ejercida por una persona o por un grupo de personas que traten de entronizarse en el poder, contraviniendo el principio de la soberanía del pueblo.

Respecto del artículo 84 Constitucional es preciso comentar los puntos más relevantes de ésta disposición Constitucional. Por medio de este artículo la Constitución establece diversos sistemas para suplir al Presidente de la República; la nota común es que la designación para suplir la ausencia presidencial provendrá invariablemente del Congreso de la Unión. Según el momento en que se produzca la ausencia, podrá hablarse de un Presidente provisional, interino y sustituto.

Para hablar del artículo 85 Constitucional se puede afirmar lo siguiente: Esta disposición, encuentra su justificación en el principio de que siempre deberá estar en funciones el titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, como también lo establece el artículo 84.

El artículo 86 de nuestra Constitución, indica la condicional para que el Presidente de la República renuncie a su cargo, la presente disposición ordena que la renuncia sólo podrá justificarse por causa grave, misma que deberá ser calificada únicamente por el Congreso de la Unión.

Mediante el artículo 87 de la Constitución se ordena que el Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, deberá ha-

cer una protesta pública y solemne de que cumplirá y hará cumplir la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo que el pueblo le confirió al haberlo favorecido con su voto.

Para comentar el ordenamiento del artículo 88 de la Constitución Federal, se puede afirmar lo que concierne al objetivo que indica dicho precepto constitucional. En el presente artículo se ordena que: "El Presidente de la República no podrá ausentarse del país sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso", mismos que representan al Poder Legislativo Federal.

Otro ordenamiento muy importante lo es el artículo 89 de la Constitución, se refiere básicamente a las facultades y obligaciones del Presidente de la República. Las funciones y atribuciones del Presidente de la República las señalaremos a continuación.

En forma de comentario, el Presidente de la República tiene facultades de carácter general. Son las referidas en la fracción I y consisten en promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ejecutar las leyes, para lo cual se atribuye la facultad de expedir reglamentos. También se le autoriza para manejar la Administración Pública.

Otro tipo de facultades que tiene el Presidente, lo es la facultad para extender nombramientos. A estos se refieren las fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII, XVIII del artículo 89 a que nos referimos, dichos nombramientos los designa el Presidente a los secretarios de Estado, Gobernador del Distrito Federal, Procurador General de la Re-

pública, agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal, etc. También tiene el Presidente otros tipos de facultades, como en materia de seguridad interna y externa de la nación.

El artículo 90 de la Constitución, nos indica como se conforma la Administración Pública Federal, la disposición referida determina que esta será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso. Esta disposición se encuentra reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 91 de la carta magna, determina que requisitos deberán reunir las personas que asuman el cargo de Secretario del Despacho, es decir, ser mexicano de nacimiento, tener una edad mínima de treinta años y estar en ejercicio pleno de sus derechos.

Otras bases constitucionales, las encontramos en el Título Cuarto de la Constitución, que contiene toda la normatividad fundamental de las responsabilidades de los servidores públicos que a continuación comentaremos de manera breve.

El primer artículo que comprende este Título es el art. 108, al respecto cabe comentar que este ordenamiento establece los sujetos a las responsabilidades por al servicio público. El Presidente de la República goza de inmunidad para el periodo de su cargo y aunque con ello se lesiona el principio democrático, se mantiene este privilegio

por estimar peligroso para la seguridad nacional el darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la Presidencia de la República.

También tenemos el artículo 109, donde se precisan los tres órdenes de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: la política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común, y la administrativa, por faltas administrativas.

El artículo 110 Constitucional, señala: sujetos, causa, procedimiento y sanciones relativas a la responsabilidad política, es decir, el llamado Juicio político. En la ley reglamentaria de este Título se establece que el Juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho.

Cabe comentar que respecto a los artículos 110 y 111, lo siguiente: Estos preceptos norman precisamente los sujetos de responsabilidad, así como las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos y, especialmente, la declaratoria de procedencia para privar de fuero a un servidor público.

Respecto al artículo 113 constitucional, comentaremos lo siguiente: Este artículo establece sujetos, causa, procedimiento, y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa; así mismo enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servidor

público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas.

El artículo 114 de nuestra Constitución Federal, nos marca los plazos de prescripción, es decir, el término en que se debe o puede hacer valer la acción legal para exigir responsabilidades a servidores públicos por faltas u omisiones que afecten los valores fundamentales, en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Otra base Constitucional de suma importancia, lo es el artículo 123, este precepto regula las relaciones entre el capital y el trabajo, así mismo establece un sistema tutelar de los trabajadores. El precepto actualmente en vigencia se divide en dos apartados: El "A", que rige las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general, y el "B", que establece las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

3.- Principales Ordenamientos Legales:

Es preciso mencionar el fundamento Constitucional que indica las bases de organización de la Administración Pública Federal, para esto tenemos lo dispuesto por el artículo 90, textualmente cita:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso, 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".

El artículo que acabamos de mencionar, es la disposición legal más importante en lo que respecta a las bases de organización de la Administración Pública Federal. La ley que emana del artículo 90 de la Constitución Federal es: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O., 29 de diciembre de 1976). Esta ley divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada y los que constituyen la administración paraestatal.

Otro ordenamiento legal importante, que reglamenta el mismo artículo 90 es: La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O. del 14 de mayo de 1986). Esta ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, esto es de acuerdo al artículo primero de dicha ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al publicarse en 1976 abrogó la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, emitida el 23 de diciembre de 1958. "En virtud, establece las nuevas bases de organización de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal y fideicomisos, y ordena las políticas generales de su funcionamiento para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales de que dispone". (5)

La ley referida adopta una integración de la Administración Pública Federal, y regula las relaciones de la Administración Pública central con las entidades que integran la Administración Pública paraestatal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un ordenamiento importante que se ubica dentro de los principales ordenamientos legales de la presente tesis. Esta ley tiene como objeto reglamentar y hacer operativas las disposiciones contenidas en el título IV de la Constitución Federal, para precisar el marco de actuación de los servidores públicos, así como los instrumentos de control y evaluación que deben ponerse en práctica.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina las obligaciones de quienes detentan algún cargo o prestan un servicio en la Administración Pública, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de

(5) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "La Administración Pública del Estado Federal Mexicano", Libro primero, Marco Global y Administrativo del Gobierno Federal, México, 1982, pág. 144

sus funciones, empleos, cargos o comisiones; así como las sanciones aplicables por el incumplimiento y el procedimiento para aplicarlos. Esta ley reglamentaria del Título IV de la Constitución, fue publicada el 30 de diciembre de 1982.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Es de mucha importancia esta ley, ya que, regula las relaciones que existen entre el Estado y sus servidores, como hemos visto anteriormente. La Ley fue publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963.

Por último, como otro importante ordenamiento, tenemos: El "Código Penal para el Distrito Federal". Es importante este ordenamiento por los siguientes motivos:

"Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional (la comisión de los 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 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo deberá tener la calidad de servidor público". (6)

Como podemos ver, es importante hacer referencia al capítulo X del Código Penal Federal, porque en él se consignan las penalidades de los delitos cometidos por servidores públicos.

(6) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1990, pág. 35

CAPITULO II

LA DESVIACION DEL SERVIDOR PUBLICO

1.- Corrupción:

La corrupción es un vicio que tiene el hombre, al efectuar actos indebidos que se contraponen a los principios generales del derecho, la moral y las buenas costumbres. Hablar de corrupción es hablar de todo lo contrario a lo que indica el derecho, en todos los actos antijurídicos que efectúa el hombre, ya que atenta contra los ordenamientos jurídicos establecidos en una determinada sociedad. Es decir, la corrupción es el obrar humano que está introducido contra la Ley o el Derecho.

La corrupción se da en todas las clases sociales, por lo tanto afecta a los intereses de la colectividad en su conjunto, en consecuencia, perjudica a la economía de la sociedad.

En mi concepto personal, el individuo que forma parte del cuerpo social, cuando este se corrompe individualmente, también corrompe a la sociedad, a la vez que está afectando los intereses comunes de dicha sociedad. Los fines del derecho no se logran en su totalidad, debido a la acción del ser humano de corromperse ó ser corrupto. La corrupción es un vicio social que es susceptible de darse subjetivamente en todas aquellas personas que abusan de sus derechos, ya que de alguna manera infringen las normas jurídicas.

Hay muchas otras cosas que exponen en cuanto al problema de la corrupción, principalmente en lo que concierne a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, ya que este es el

cuerpo administrativo gubernamental más importante del Estado. De acuerdo a esto, hablaremos de los delitos cometidos por servidores públicos, en el apartado siguiente.

Uno de los problemas de suma importancia que existe en nuestro país, es el crecimiento de la corrupción, desde hace algunos años este problema se ha acrecentado, sobre todo en épocas de crisis y en sistemas donde uno de los valores principales a tutelar es el lucro y no el hombre.

A raíz de la crisis económica por la que ha atravesado México, principalmente durante los últimos diez años, el pueblo de México desde entonces pidió y exigió que se tomara en cuenta el problema de la corrupción como uno de los programas prioritarios para el Gobierno Federal.

El primero de diciembre de 1988, el Presidente Carlos Salinas de Gortari expone su discurso de toma de posesión, su objetivo primordial es: modernizar a México. La modernización es indispensable, impostergable e inevitable. En consecuencia, hay que modernizar Estado y sociedad.

Son tres las propuestas fundamentales del discurso de toma de posesión:

- 1.- Acuerdo Nacional para la amplificación de Nuestra Vida Democrática. Modernización Política.
- 2.- Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad. Modernización económica.

3.- Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. Modernización social.

Los tres acuerdos se desglosan y se concretan en 94 compromisos del gobierno de Salinas. Desde el inicio del periodo gubernamental del presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, la crisis económica ha disminuido paulatinamente con el "Plan de Modernización", que ha sido una opción para lograr el objetivo primordial del Gobierno Federal; la estabilidad económica del país. No podemos olvidar que el pueblo mexicano en su mayoría se ha solidarizado a las políticas y medidas económicas decretadas por el gobierno federal, pero aún subsiste la crisis.

De acuerdo a mi criterio personal, considero que los principales problemas a resolver para eliminar la corrupción en la Administración Pública Federal son:

- A) La mala elección o asignación de los altos servidores públicos, debido a la falta de requisitos de mérito para ingresar a la Administración.
- B) La mala reputación moral que tienen algunos de los servidores públicos, que toda vez que han sido designados para desempeñar un determinado cargo, algunos de ellos tienen antecedentes penales y por lo tanto incurren a ser corruptos en el periodo del ejercicio de sus funciones.
- C) La no publicitación curricular de los altos servidores públicos, cuando éstos han sido designados a un determinado cargo en la Ad-

ministración.

- D) La falta de preparación académica y perfil para determinado cargo o puesto idóneo al servidor público asignado, para ejercer con la debida capacidad sus funciones como servidor público.
- E) La improcedencia de la revocación de los nombramientos, toda vez que se ha comprobado que un servidor público no merece el puesto asignado cuando éste carece de méritos y buena reputación moral, ya que conforme a derecho, para merecer el cargo deberá ser el asignado una persona digna y honorable.

Para superar la crisis de confianza del pueblo en sus gobernantes, podemos afirmar que podría ser frustrante y agobiante, pero si esta lucha por tratar de dirimir la corrupción, es bien realizada, en un largo plazo culminaría en el éxito y existiría una nueva generación de servidores públicos honrados y eficaces en donde la corrupción se vería eliminada en el gobierno.

2.- Delitos cometidos por Servidores Públicos:

Respecto a la comisión de delitos cometidos por los servidores públicos, es preciso citar lo que nos expone el Lic. Luis Humberto Delgadillo. "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 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 112 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 artículo o el subsecuente". (7)

Los delitos cometidos por servidores públicos de referencia son:

- 1) Ejercicio indebido de servicio público, art. 214 del C.P.F.
- 2) Abuso de Autoridad, art. 215 del C.P.F.
- 3) Coalición de servidores públicos, art. 216 del C.P.F.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades, art. 217 del C.P.F.
- 5) Concusión, art. 218 del C.P.F.
- 6) Intimidación, art. 218 del C.P.F.
- 7) Ejercicio abusivo de funciones, art. 220 del C.P.F.
- 8) Tráfico de Influencia, art. 221 del C.P.F.
- 9) Cohecho, art. 222 del C.P.F.
- 10) Peculado, art. 223 del C.P.F.
- 11) Enriquecimiento ilícito, art. 224 del C.P.F.

(7) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1989, pág. 35

Para efecto de los delitos que acabamos de mencionar se asignan penas de privación de la libertad, como también según el caso sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya procedencia legal no se logre acreditar de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

En el derecho penal mexicano existe la protección constitucional denominada fuero, puesto que de acuerdo a la Constitución Federal solamente puede existir el fuero de guerra, que se otorga a los servidores públicos de alto rango, la disposición legal correspondiente la encontramos en el art. 111 constitucional, en su primer párrafo textualmente cita:

ART. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores 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 de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado (Diario Oficial, 10 de agosto de 1987).

Esta disposición constitucional es una protección y privilegio

procesal en material penal que se otorga con la finalidad de proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, esto quiere decir que no se puede proceder penalmente contra el servidor público sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, siendo esta una autorización denominada Declaración de Procedencia.

Esta protección también la tienen los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, en estos casos la declaración de procedencia deberá dirigirse a la legislatura local correspondiente, para que conforme a derecho resuelvan lo procedente.

"Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictaminará sentencia sobre su responsabilidad penal.

"El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos se establece que se actuará en lo pertinente con lo previsto para el juicio político".(8)

La responsabilidad penal sigue un criterio de igualdad ante la

(8) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1989, pág. 37.

ley, como lo hemos expuesto anteriormente, sin más que la declaratoria de procedencia de la H. Cámara de Diputados, cuando se trate de aquellas que gozan de fuero. La Ley de Responsabilidades distingue la responsabilidad política, en relación con todos los servidores cuya jerarquía o por trascendencia de sus funciones, están obligados a desempeñarse con mayor esmero y observar una conducta ejemplar.

3.- Responsabilidad de los Servidores Públicos:

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública, por la cual fueron asignados, parte de los servidores públicos y origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la Administración Pública y de terceros, debido a que todos los servidores públicos están subordinados a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a su debido cumplimiento.

Hablando de los trabajadores al servicio del Estado, existe un sistema de responsabilidades, de tal forma que 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 corresponda de su conocimiento.

Existen diversas responsabilidades de los servidores públicos que se clasifican por su naturaleza, y estas son las siguientes:

- A) Responsabilidad penal,
- B) Responsabilidad civil,
- C) Responsabilidad política,
- D) Responsabilidad administrativa.

Como acabamos de mencionar, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por diferentes tipos de responsabilidades, la responsabilidad penal y civil están reguladas

por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad penal, se refiere como ya hice mención, a los delitos cometidos por servidores públicos conforme al capítulo X del Código Penal Federal, la asignación de penas por la comisión de delitos pueden ser privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. En otras palabras la responsabilidad penal es todo lo que incumbe a las sanciones impuestas por el Código Penal Federal en lo que respectivamente se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos.

Los servidores públicos pueden incurrir en conductas tipificadas como delitos, estos pueden ser comunes u oficiales. Los primeros son los que se producen fuera de la esfera del servicio público a cargo del servidor. Los últimos se dan con motivo o en ejercicio de un cargo público. En uno u otro caso, el servidor público puede ser procesado por el ilícito en que hubiere incurrido, sólo que algunos, por gozar de fuero constitucional, no pueden ser procesados sin que antes exista una declaración de la Cámara de Diputados o la de Senadores en el exclusivo caso de que la acusación se dirija al Presidente, en el sentido de que ha lugar al procesamiento con el efecto simultáneo de la separación del cargo.

Otro tipo de responsabilidad lo es la civil, tiene características

muy peculiares que a continuación indicaremos, además de explicar su naturaleza jurídica.

La responsabilidad civil tiene una justificación de su existencia, partiendo del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga 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.

De acuerdo con lo que acabamos de decir, si nadie está obligado a soportar un daño en su persona o patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad civil. Esta responsabilidad sólo se puede generar frente a particulares.

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por leyes y procedimientos administrativos.

La responsabilidad de los servidores públicos en materia civil, o más bien la responsabilidad civil, se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera por parte de los particulares, por los daños en el ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a la normatividad en materia civil.

La responsabilidad política, es otro de los tipos de responsabilidades que es preciso explicar, para esto podemos afirmar, que en términos del artículo 109 Constitucional en su fracción primera, cita: "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".

El artículo 110 nos indica los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, estos son: "... los Senadores y Diputados 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 de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del 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 mayoritaria estatales, sociedades y asociaciones asimiladas a estos fideicomisos públicos". De acuerdo a esta normatividad y en razón de los sujetos

del Juicio político, se puede afirmar que no todos los servidores públicos podrían incurrir en responsabilidad política.

Respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como la malversación de los recursos federales, para este caso la resolución será únicamente declarativa por parte del Congreso Federal, para que éste comunique a las legislaturas locales y estas procedan como correspondan.

La clasificación de las conductas que dañan los intereses públicos fundamentales están plasmados en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual establece en ocho fracciones los casos correspondientes, son los 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 fundamento 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 a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones por las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales se encuentran establecidas en el artículo 110 de la Constitución Federal en su tercer párrafo, así como también en el artículo 82 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichas sanciones pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio político, es propiamente la responsabilidad política de los servidores públicos, conforme al respectivo 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 cual están detalladas las bases constitucionales establecidas en el Artículo 110 de la Constitución Federal y el Juicio podría iniciarse toda vez que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante un año posterior a la fecha en que hayan concluido sus funciones.

Otro tipo de responsabilidad es la administrativa, sus sanciones están fundamentadas en la fracción III del artículo 109 Constitucional: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servido-

res públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", estas sanciones se encuentran determinadas en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los valores que la función pública impone, son principios éticos que se encuentran analizados y definidos con gran precisión por el maestro Dr. Luis Humberto Delgadillo de la siguiente forma:

"a) Legalidad

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 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 en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, 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 derechos de algún particular.

b) Honradez

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran

en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

c) Lealtad

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

d) Imparcialidad

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

Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 19, 12, 13, 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

e) Eficiencia

Finalmente se establece como principio la correcta utilización de

los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redunda en perjuicio de la función pública"⁽⁹⁾

Para la investigación de las responsabilidades y aplicación de las sanciones correlativas, se ordenó la creación de órganos ad hoc en las dependencias y entidades públicas, denominados contralorías internas, que tienen el cargo de vigilar y hacer guardar los principios del servicio público.

Para la normatividad y estudio de la responsabilidad administrativa, esta no se ha desarrollado satisfactoriamente en nuestro país, ya que en materia de responsabilidades de los empleados del Estado, se ha encaminado principalmente a los aspectos político y penal.

En la historia de las Leyes Constitucionales, no se le ha dado interés al estudio de la responsabilidad administrativa, ya que en nuestro país, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917 no establecieron de manera clara y precisa su normatividad, el paso

(9) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1989, págs. 71,72 y 73.

trascendente se obtuvo en 1982, al hacerse reformas constitucionales y legales, con lo que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, en razón del interés público del Estado de proteger el ejercicio de la función pública.

Uno de los principales objetivos en el derecho disciplinario en cuanto a la responsabilidad administrativa, es la reparación del daño, por lo tanto, las sanciones administrativas deben incluir la reparación del daño.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa son: Los servidores públicos en general, aludiendo al artículo 108 Constitucional y 2o de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con fundamento en el artículo 109 Constitucional, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, pudiendo dar lugar a tres tipos de sanciones, por medio de tres procedimientos: un procedimiento penal ante el poder judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

CAPITULO III

EL NOMBRAMIENTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- Nombrados y Removidos Libremente por el Presidente:

La Constitución federal confiere al Presidente de la República, en su calidad de jefe del gobierno, facultades administrativas de nombramiento y remoción. Para efecto del ejercicio de estas facultades, tenemos su fundamento en el artículo 89, en su fracción II, textualmente dice:

"Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes."

También encontramos respecto al citado precepto legal, que los nombramientos que el Presidente hace de estos servidores públicos, son nombramientos absolutamente libres al igual que las remociones.

Podemos considerar para las facultades de nombramiento que tiene el Presidente, la fracción V, del artículo 89 de la Constitución, que textualmente prescribe lo siguiente:

" Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza

Aérea nacionales con arreglo a las leyes."

Como acabamos de ver, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Este precepto sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la ley del servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los trabajadores al Servicio del Estado; en dicho ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, nombrar y remover a determinadas clases de empleados, y se enumeran a los llamados empleados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son absolutamente libres por parte del Ejecutivo.

Los nombramientos y remociones, que el presidente hace de sus más cercanos colaboradores son libres, porque para esto no se necesita la ratificación del Congreso de la Unión. Para algunos nombramientos que efectúa el Presidente, se necesita la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente, estos son nombramientos sujetos a ratificación, más adelante hablaremos de eso con toda amplitud.

De acuerdo a mi punto de vista, los nombramientos que hace el Presidente, de sus más cercanos colaboradores, tienen fundamento legal conforme a la Constitución Federal, pero, las personas que designa el Ejecutivo deben tener derecho al cargo, es decir, deben reunir los requisitos conforme lo determina la ley, por ejemplo, para ser Secretario del Despacho se debe cumplir con lo estipulado en el artículo 92 de la Constitución.

Generalmente la Ley determina los requisitos que debe tener una persona para ocupar un determinado puesto en la Administración Pública Federal, esto es, para los altos cargos públicos. Los requisitos que exige la ley para los altos cargos públicos de la Administración Pública Federal, son muy pocos y simples a la vez.

Respecto a las remociones, sólo se permiten de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 89 fracción II, el Presidente puede hacer éstas, por causas especiales y siguiendo un procedimiento también especial.

La remoción de los servidores Públicos Federales y del Distrito Federal no la puede hacer el Presidente "ad libitum", sino con causa justificada, según lo dispuesto por la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, esto es en relación con la fracción II del artículo 89 constitucional. Las remociones que efectúa el Presidente de la República, solamente proceden por causa justificada y de acuerdo a la ley.

Es preciso exponer el concepto de lo que es un Secretario de Estado, así como la importancia que tiene dentro de la estructura administrativa del Gobierno Federal. El Secretario del Estado es: "Un servidor público político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, está subordinado a este último, es el titular más importante a cargo de una Secretaría de Estado, forma parte integrante del poder ejecutivo y se encuentra ubicado en el más alto rango, después del Presidente".

2.- Servidores Públicos Ratificados por el Senado:

La Constitución Mexicana confiere al Presidente de la República la facultad de realizar una serie de nombramientos, algunos de los cuales requieren la ratificación de la Cámara de Senadores. En este caso tratándose de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demas superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y empleados superiores de hacienda, para lo cual se requiere la aprobación del Senado de la República, esta disposición se fundamenta en el artículo 89, fracciones III y IV de la ley fundamental. Por otra parte el artículo 76 fracción II, indica, que es una facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República, esto es con relación a las fracciones III y IV del artículo 89 de la constitución Federal.

Para efecto de las designaciones que hace el Presidente de Embajadores y Cónsules generales los nombramientos deberán someterse a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"El nombramiento de embajadores o cónsules generales los realiza el Presidente de la República escogiendo para llenar las vacantes que se produzcan, de entre los nombres que figuran en una lista que le somete el Secretario de Relaciones Exteriores. En esa lista deben estar los ministros y cónsules de primera que tengan los méritos y antigüedad necesarios, aunque en casos excepcionales la acreditación como embajadores o cónsules generales puede hacerse en favor de otros

funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que no tengan el rango de ministros o cónsules de primera, y seguirán en el lugar del escalafón que les corresponda".(10)

Encontrándose el Senado en receso, la facultad de ratificación de los nombramientos que haga el Presidente, la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Artículo 89, fracción XVI, y 79 fracción VII).

La facultad de ratificación que la Constitución Federal le confiere al Senado, en cuanto a nombramientos que efectúa el Presidente de la República, se fundamenta en considerar de alta categoría a los empleados de que se trata, puesto que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República. Los actos indebidos que pueden cometer los servidores públicos, que se mencionan en el artículo 76 fracción II, afectan los valores fundamentales de la Nación. Con este precepto constitucional, se aleja el favoritismo absoluto por parte del Presidente al nombrar a sus más cercanos colaboradores.

La facultad exclusiva que tiene el Senado de ratificar los nombramientos de los servidores públicos que acabamos de mencionar es ejercitable excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, es decir, la Constitución establece en qué casos puede actuar con independencia de la Cámara de Diputados.

(10) SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México. Edit.HARLA, México, 1985, pág. 81.

Es preciso hacer referencia a la situación que preve la Constitución al no encontrarse en sesiones la Cámara de Senadores, para efecto de los nombramientos que hace el Presidente de la República, como ya mencionamos, la Comisión Permanente se encarga en este caso de hacer la ratificación de nombramientos. para esto el artículo 89, fracción XVI, dice textualmente: "Cuando la Cámara de senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente".

Otros nombramientos sujetos a la ratificación del Senado, son los que hace el Presidente de la República al nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter estos, ya sea a la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso, este precepto está dispuesto por la fracción XVIII del artículo 89 de nuestra Constitución Federal. Lo estipulado por el precepto que acabamos de mencionar está reafirmado en el artículo 96 Constitucional.

Es importante explicar, cómo está compuesta la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El Senado de la República tiene un origen popular directo, representa consiguientemente a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades las que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su identidad demográfica, por lo que a su formación concurren paritariamente. Así mismo, el artículo 56 Constitucional dispone que "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por

cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, la Cámara se renovará por mitad cada tres años".

La Comisión Permanente está conformada según lo dispuesto en el artículo 78, textualmente dice: "Durante el receso del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto". En realidad esta comisión no sustituye al Congreso de la Unión, sólo se encarga de los aspectos administrativos del Poder Legislativo, esto es durante los recesos del Congreso.

La Comisión Permanente tiene la finalidad de ratificar los nombramientos en los casos en que el Senado se encuentre en receso, como ya vimos anteriormente, el fundamento constitucional al respecto lo encontramos en el artículo 79 fracción VII de nuestra Constitución Federal, textualmente indica: "Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga".

Cabe mencionar; los nombramientos de empleados superiores de hacienda que están sujetos a la ratificación por parte del Senado de la República. Para esto tenemos lo dispuesto por el "ACUERDO POR EL

QUE SE SEÑALA LOS NOMBRAMIENTOS DE EMPLEADOS SUPERIORES DE HACIENDA QUE REQUIEREN LA RATIFICACION DEL SENADO DE LA REPUBLICA, O DE LA COMISION PERMANENTE", en su articulo PRIMERO dispone: "En los términos de los artículos 76, fracción II, 79, fracción VII y 89 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán sujetos de ratificación por parte de este Senado de la República, o de la Comisión Permanente, en su caso los nombramientos de los siguientes empleados superiores de hacienda: Tesorero de la Federación; Subtesorero de Operación; procurador Fiscal de la Federación; Director General de Aduanas; Director General de Crédito Público; Director General de Fiscalización; Director General de Política de Ingresos y Director General de Recaudación".

Otro nombramiento sujeto a la ratificación por parte del Senado, es el que hace el Presidente de la República al designar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el fundamento de esta afirmación esta en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, textualmente indica lo siguiente: "El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".

Con fecha 17 de mayo de 1993, el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari promovió una iniciativa de reforma constitucional, para dotar de autonomía al Banco de México. Con este

antecedente se pretende reformar. el artículo 28 de nuestra carta magna, hay algo importante que menciona la propuesta respecto del nuevo párrafo sexto de nuestra disposición referida, textualmente dice: "...La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso..."

De lo anterior dicho, queda argumentar lo siguiente: La iniciativa de reforma propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo se dota de autonomía a la institución y en la misma disposición se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

3.- Ratificación por Organos de Gobierno en el Sector Paraestatal:

Como ya hemos dicho con anterioridad , la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme lo indica el artículo 90 de la Constitución.

Es preciso definir la estructura orgánica de la Administración Pública Paraestatal, siendo esta una parte importante en la actividad del Estado, podemos afirmar lo siguiente:

La Administración Pública Paraestatal se compone por una diversidad de entidades paraestatales que adoptan distintas formas jurídicas, de las cuales son organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, sociedades nacionales de crédito y entidades que integran el llamado "sistema financiero nacional".

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a los directores de los principales organismos descentralizados y empresas de Estado. En la mayor parte de los casos al Presidente de la República le corresponde nombrar y remover al director general de las entidades paraestatales. Por medio del ejercicio de la facultad de nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y servidores públicos frente al Presidente; por lo tanto, conserva su facultad de remoción sobre los servidores de más alto nivel.

Para efecto de las designaciones que efectúa el Presidente de directores de las Entidades Paraestatales, los órganos de gobierno se

encargan de ratificarlas. para esto tenemos lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su primer párrafo indica lo siguiente:

"El director general será designado por el Presidente de la República a indicación de este a través del coordinador de Sector por el órgano de gobierno..."

Como podemos observar, la disposición legal que acabamos de mencionar reafirma la facultad que tiene el Presidente para designar a los servidores públicos de alto nivel.

Por ejemplo, en empresas como PEMEX y Comisión Federal de Electricidad, la designación de directores generales la efectúa el Presidente de la República y los órganos de gobierno de dichas entidades se encargan de hacer la ratificación de los nombramientos.

El órgano supremo de una entidad paraestatal es el "Órgano de Gobierno", el cual participa siempre en la toma de decisiones más importantes de una entidad. Los órganos de gobierno pueden tener distintas denominaciones, así como diferentes estructuras jurídicas en cuanto a la naturaleza que adopte cada órgano de gobierno de cada una de las entidades paraestatales.

De acuerdo a este sentido, se entiende por órgano de gobierno los conjuntos de administración, las juntas de gobierno, las juntas administrativas, las juntas directivas, comités técnicos, etc. Todo

cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal consecuentemente los órganos de gobierno son los cuerpos colegiados que dirigen las actividades de las entidades paraestatales.

En realidad los órganos de gobierno no administran, gobiernan a cada entidad paraestatal, se puede afirmar que las funciones de órgano de gobierno son similares a las que, en sociedades mercantiles, desempeñan las asambleas de accionistas.

Tratandose de nombramientos de funcionarios de menor jerarquía que el director general, tenemos lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, estipula todo lo referente a las facultades indelegables de los órganos de gobierno, para esto es preciso mencionar la fracción XI de dicho ordenamiento:

"Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias."

Como podemos analizar, para efecto de nombramientos de menor jerarquía que el director, de acuerdo a la disposición legal que acabamos de ver, el director general es quien hace la designación o designaciones de sus inferiores jerárquicos, esto es en dos niveles inferiores, y el órgano de gobierno es quien ratifica las designaciones o nombramientos.

La fundamentación legal que tenemos respecto a la administración de los organismos descentralizados, la encontramos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, puesto que en su artículo 17 dispone lo siguiente:

"La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general."

Para tener una idea más precisa de lo que es un órgano de gobierno, tenemos lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, siendo este ordenamiento el que indica la forma en que deberán integrarse los órganos de gobierno, esta disposición dice textualmente lo siguiente:

"El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco miembros ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de sector o por la persona que este designe".

"El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes."

Se puede afirmar que las entidades paraestatales, cuentan cada una de ellas con un órgano de gobierno general, quien funciona como administrador único de la empresa.

En la mayor parte de los casos es al Presidente de la República a quien corresponde nombrar y remover al director general de las enti-

dades paraestatales. Esto es tratándose de las entidades que tienen mayor importancia. Tratándose de entidades paraestatales de menor importancia, es el Secretario de Hacienda quien hace las designaciones o nombramientos y son los respectivos órganos de gobierno quienes ratifican tales nombramientos.

4.- Requisitos de ingreso de los Servidores Públicos;

A continuación mencionamos los requisitos para ser Presidente de la República, ya que este cargo, es el más importante de la Administración Pública Federal, así como también comentamos la importancia de tales requisitos que nos marca la Constitución.

De acuerdo por lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Federal se señalan siete requisitos fundamentales para alcanzar el alto cargo de Presidente de la República, por lo tanto para ocupar dicho cargo, se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes al día de la elección; no ser Secretario de Subsecretario de Estado, Jefe o secretario General de departamento Administrativo Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad.

Es preciso mencionar el fundamento Constitucional que trata de la irrenunciabilidad del cargo del Presidente de la República, para esto tenemos lo dispuesto por el artículo 86, textualmente dice:

"El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia."

Al respecto de la disposición que acabamos de mencionar, podemos afirmar que la renuncia al cargo de la Presidencia de la Nación sólo es justificable por causa grave, misma que solamente podrá ser calificada por el Congreso de la Unión, por ser el órgano ante el que deberá presentarse la renuncia. Con esta medida se pretende prevenir los problemas que ocasionaría tal renuncia, puesto que se traduciría en un quebrantamiento de la normalidad y equilibrio de la vida nacional.

Otro cargo de inferior jerarquía de el Presidente, pero de alto nivel, lo es el cargo de Secretario de Estado. Los requisitos que nos marca la Constitución para ocupar dicha función, los encontramos en el artículo 91, textualmente indica lo siguiente:

"Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos."

El Presidente de la República tiene facultad para designar a los secretarios de Estado, pero estos deberán reunir los tres requisitos que acabamos de mencionar en el ordenamiento constitucional.

Los requisitos que marca la Constitución en el artículo 91, son requisitos meramente generales que se requieren para ser Secretario del Despacho, hablando de los cargos de nivel de Secretario de Estado, existen otros requisitos legales aparte de los ya mencionados, tales requisitos difieren según el ramo de la Adminis-

tración, es decir, según el puesto del titular de cada Secretaría de Estado. Mis proposiciones respecto a los requisitos de ingreso de los Secretarios de Estado las expondré más adelante.

Otro ordenamiento Constitucional, nos indica los requisitos que se necesitan para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 95, tales requisitos son los siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección;
- III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada por ello;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

De acuerdo a la Constitución Federal, los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia son semejantes a los exige-

dos para ocupar los cargos de Presidente de la República y Secretario de Estado, además se pide que la edad será entre los treinta y cinco y sesenta y cinco años; se requiere tener título profesional de abogado, es decir de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de cinco años.

Pues bien, ya expusimos en este apartado los requisitos de ingreso de los servidores públicos, pero solamente me referí a los requisitos para ser Presidente, Secretario de Estado y ministro de la Suprema Corte de Justicia. La razón por la cual incluí sólo estos tres puestos, fue debido a que el primero es el puesto más importante de la Administración Pública Federal, el puesto de Secretario de Estado también es importante pero en inferior jerarquía después del Presidente y finalmente el puesto de ministro, lo incluí en razón de que el Presidente es quien lo designa, esto es de acuerdo al artículo 89, fracción III de la Constitución Federal.

Actualmente existe en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación cuyo consejo se integra por dos funcionarios: su Presidente y su Secretario técnico.

Esta comisión es responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Al respecto, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispone en su artículo 9, los requisitos de ingreso que debe reunir el Presidente de la Comisión y para efecto de su designación son los siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

Respecto del ingreso al Servicio Exterior Mexicano, los aspirantes deben llenar las condiciones siguientes:

- a) Mexicano por nacimiento.
- b) Pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- c) Menor de treinta años, requisito que en casos excepcionales podrá ser dispensado por el Secretario de Relaciones Exteriores, a recomendación de la Comisión Consultiva de Ingreso.
- d) Buenos antecedentes, sin que se especifique quién lo atestigua. Mas bien parece que se debe interpretar en el sentido negativo, de no tener malos antecedentes.
- e) Aptitud física y mental, en la medida en que se requiera para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior.

f) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.

Para el ingreso a las ramas diplomática y consular, los aspirantes deben comprobar con la presentación del título profesional o la carta de pasante, que han realizado los estudios de una licenciatura o carrera profesional afín al área.

Para el procedimiento de admisión al Servicio Exterior Mexicano, es preciso presentar determinadas pruebas y prepararse académicamente estas se escalonan en tres fases: 1º Examen de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que consistirá en un cuestionario para comprobar tener un grado adecuado de cultura general orientada a las relaciones internacionales. 2º Los candidatos que hayan pasado la prueba y de acuerdo al número de plazas convocadas, seguirán en el Instituto Matías Romero cursos de especialización, durante un semestre y gozarán de una beca de estudios. 3º Se realiza un examen acerca de las materias y seminarios impartidos en el instituto, para determinar las personas que ingresarán al Servicio Exterior Mexicano y a qué rama se canalizarán, diplomática o consular.

Se requiere también para el ingreso al Instituto el dominio de lenguas extranjeras como: inglés o francés, como primer idioma extranjero y un segundo idioma que tan sólo se domine a nivel de lectura y traducción al español.

Para la rama Administrativa, el examen de ingreso es organizado

por la Comisión del Personal del SEM y deberá hacerse en la Secretaría de Relaciones Exteriores, comprendiendo: a) historia y geografía de México; b) cultura general; c) español; archivo y correspondencia; y e) un idioma extranjero, que debe ser en principio inglés o francés, pero que puede ser otro, en caso de que la SRE lo considere conveniente.

"A ese examen de conocimientos generales que son exigibles a todos, se añade otro examen en una de las tres áreas siguientes: a) de protección, en la que deben responder a un cuestionario sobre conocimientos básicos de derecho, de derecho consular y política exterior de México; b) administrativa, en la que se piden conocimientos generales de contabilidad y administración; c) secretarial, con taquigrafía, mecanografía y conocimientos de archivo y correspondencia". (11)

Por otra parte, es preciso mencionar los requisitos para ser director de alguna entidad paraestatal. De acuerdo a lo que dispone la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 21, cita:

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II.- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y
- III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta ley".

(11) SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Política Exterior de México", Edit. HARLA, México, 1985, pág. 83.

5.- La protesta de los Servidores Públicos:

Todos los servidores públicos, antes de tomar posesión de sus cargos en la Administración, deberán de realizar el acto solemne denominado: "Protesta". El fundamento constitucional de dicho acto lo encontramos en el artículo 128 de la Constitución Federal, el texto prescribe lo siguiente:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Es preciso que toda manifestación del poder público ha de someterse a un orden jurídico preestablecido. De ahí que todo servidor público, antes de tomar posesión de su encargo ha de manifestar su voluntad de obedecer la Constitución y las leyes que de ella emanen, que integra el orden jurídico que encauza su actuación, sometiendo siempre a lo que ellas dispongan. Por todo esto, es importante el acto de prestar la protesta por parte de los servidores públicos, ya que además dicha protesta es un elemento que constituye la toma de posesión.

Conforme lo indica nuestra Constitución, el Presidente de la República antes de tomar posesión de su encargo efectúa el acto de protesta, al respecto tenemos el fundamento constitucional que prescribe lo siguiente:

Art. 87.- El presidente, al tomar posesión de su encargo

prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de que ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande."

Por medio de esta disposición, nuestra Carta magna ordena que el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, deberá hacer una protesta pública y solemne de que cumplirá y hará cumplir la Constitución Política y las leyes que de ella emanen, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le ha conferido al haberlo favorecido con su voto. Con dicha ceremonia de protesta se demuestra el principio de que la soberanía del Estado tiene como fuente original la voluntad del pueblo.

En la actualidad, el acto de protesta por parte de los servidores públicos conforme lo indica el artículo 128, no lo llevan a cabo todos ellos, esto constituye un problema ya que incurre en la no observancia de la ley, en cuanto por principio todo servidor público debería prestar la protesta antes de asumir el cargo en la Administración.

CAPITULO IV
LA PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO

1.- Servicio Civil de Carrera:

Ante la necesidad imperante de institucionalizar la profesionalización de los servidores públicos, el poder ejecutivo en el ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional decretó el 29 de Junio de 1983 el Acuerdo por el cual se crea la "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil". En este Acuerdo se establecieron las condiciones para generar los elementos de la carrera administrativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, estableció en su contenido la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera.

Las condiciones que establece el Acuerdo ya referido son: La necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el trabajo, así como promover la capacitación permanente del personal federal.

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil es un órgano de coordinación y asesoría del ejecutivo federal, su objetivo primordial es instaurar el servicio civil de carrera a la Administración Pública Federal. La creación de esta Comisión es el principal antecedente que

surge ante la necesidad de crear las bases para la carrera administrativa, que se traduce en la creación de los elementos para la profesionalización del servidor público en la Administración Pública Federal.

En el Diario Oficial de la Federación, publicado el día 29 de junio de 1983, en su acuerdo tercero, están contenidas e indicadas las funciones de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, textualmente dice:

TERCERO.- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para informar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la educación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;

IV. Promover mecanismos de participación permanente y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;

V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrá--

tico, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;

VI. Establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, para la implantación del Servicio Civil y prestar a dichos gobiernos la asesoría que quieran en la materia;

VII. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil; y

VIII. Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

El proceso de implantación del Servicio Civil de Carrera, se destaca por una etapa fundamental que radica en el establecimiento del "Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado", para la instrumentación de este sistema se han elaborado herramientas indispensables tales como: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los Catálogos Institucionales de las Dependencias, el Tabulador de Sueldos, los Tabuladores Institucionales, etc.

El objetivo del escalafón funcional es el de permitir que el servidor público pueda ascender, entre puestos afines a sus aptitudes y capacidad dentro de la misma rama administrativa, ordenada ésta jerárquicamente en la estructura escalafonaria. El objetivo de la intercomunicación es el de efectuar movimientos de promoción, para permitir a los trabajadores ascender a los puestos que se encuentran en las distintas ramas del mismo grupo, por medio de la realización de planes de capacitación.

La carrera administrativa, es el derecho que tienen los servidores

públicos a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de la realización de planes de promoción que le permitan a lo largo de su trayectoria profesional, lograr mejores retribuciones así como el acceso a mejores puestos de trabajo.

El reglamento interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, se publicó en el D.O. de fecha 19 de Junio de 1984.

2.-Personal de Base:

El 5 de diciembre de 1960, se produjo la adición del apartado B al artículo 123 constitucional. Este apartado disciplina las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, también establece aspectos propios de esta relación de trabajo.

Con base en el apartado B del artículo 123 constitucional, fue promulgada el 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado constitucional, sustituyó al Estatuto del 4 de abril de 1941.

Por lo que respecta a la inamovilidad de los trabajadores al Servicio del Estado, tenemos la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, tal disposición expresa que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley". Como acabamos de ver, el derecho a la inamovilidad para los trabajadores de base, encuentra su fundamento legal en la fracción IX del apartado B, siendo esta una disposición de carácter laboral, prohíbe al Estado (patrón) separar de su empleo a un trabajador sin justa causa.

La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, en la práctica se conoce como inamovilidad, solamente opera en favor de los trabajadores de base, son ellos los que ocupan los cargos más bajos en la estructura de la Administración Pública Federal, ya que el puesto más alto de entre los trabajadores de base es el de "jefe de departamento", en la estructura administrativa este puesto es el más

bajo. Es preciso afirmar que la LFTSE unicamente otorga la inamobilidad a los trabajadores de base, los de nuevo ingreso podrán ser inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, esto es de acuerdo a lo que dispone el artículo 6° de la referida ley.

Tratándose del cese justificado del trabajador, tenemos lo dispuesto por el artículo 46 de la LFTSE, la propia ley establece que:

"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efecto sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:...". De entre las causas que señala la disposición referida se destacan entre otras cosas: la renuncia, el abandono de empleo, las faltas de probidad u honradez, los actos inmorales cometidos durante el trabajo, las faltas derivadas del incumplimiento de las condiciones generales de trabajo, por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria, etc.

La LFTSE vigente distingue en su contenido a los trabajadores de base y trabajadores de confianza, también excluye a estos últimos de todos sus derechos laborales, no permitiendo que puedan ir a la huelga, no acumulando antigüedad, y no pueden ser sujetos a indemnización en caso de despido. El fundamento legal, que dispuesto por el artículo 8 de la misma ley, textualmente indica lo siguiente:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de con--

fianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

Con esta disposición, quedan excluidos todos los trabajadores de confianza, aparte los que menciona dicho ordenamiento, este no puede ampliar tal derecho a esta clase de trabajadores, por no encontrarse sujetos a su ámbito de aplicación. De acuerdo a mi criterio personal, considero que la razón de no conceder la inamabilidad a los trabajadores que se mencionan en el artículo referido, es debido al poder que posee el Presidente para nombrarlos y removerlos libremente, ya que es uno de los máximos privilegios que le otorga nuestra carta magna.

La carencia de estabilidad para los trabajadores de confianza es un problema en la actualidad, ya que supone la existencia de un sistema de botín, esta situación trae como consecuencia una serie de grandes inconvenientes, tanto para el personal como para la buena marcha de los asuntos del Estado. Lo ideal sería que los cambios políticos no alteren la marcha de los asuntos públicos, así como conservar la estructura gubernamental intacta, esto permitiría alcanzar los proyectos y programas a largo plazo y se lograría una estabilidad en la "función pública".

CAPITULO V

PROPUESTA DE CONDICIONES PARA LA RATIFICACION O NO DE UN CARGO ADMINISTRATIVO

1.- La Publicitación Curricular de los Servidores Públicos:

Para iniciar con el desarrollo de este capítulo, es preciso exponer el concepto de la incorporación: "La incorporación es el efecto de 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".(12)

La existencia de un sistema adecuado de selección de servidores públicos para la Administración Pública Federal, constituye hoy en día uno de los requisitos sin los cuales resulta imposible la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales en el Estado moderno. Cabe señalar, que la realidad demuestra que no se han tomado medidas para asegurar la posesión de los puestos administrativos por personas honorables, competentes y capaces.

En la actualidad, subsiste un sistema inadecuado de selección de servidores públicos, en que las designaciones obedecen a simples lazos familiares (nepotismo), económicos o de simple amistad, y no a un

(12) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1990, pág. 19.

sistema congruente con las necesidades del Estado, por lo consiguiente no responde a enfoques técnico-administrativos. De hecho nuestro sistema de selección es más bien un producto de determinadas circunstancias históricas que a su vez han ocasionado graves consecuencias.

De acuerdo a lo que acabamos de afirmar, se puede decir que en la misma forma que el Presidente de la República selecciona a sus más cercanos colaboradores, estos a su vez seleccionan a lo suyos y así sucesivamente en toda la estructura de la pirámide burocrática. Para esto, el primer requisito que se exige es la lealtad.

A partir del nacimiento de la democracia post-revolucionaria, ha existido un feudalismo administrativo en la Administración Pública Federal, donde los secretarios de Estado se rodean de sus amigos más íntimos, de sus parientes y de sus partidarios. De acuerdo a esto, los puestos públicos obtenidos se consideran como una vía segura y rápida para enriquecerse y alcanzar prestigio y posición social.

Los principios de mérito y capacidad, deberían ser la base para el actual sistema de selección de servidores públicos de la Administración Pública Federal. Algunos de estos valores son: La honorabilidad, la honradez, la buena reputación, etc.,etc.

Actualmente existe en México un grave problema; éste consiste en que el pueblo no puede conocer a quienes han sido designados para ocupar determinados cargos en la Administración, sólo hasta el momen-

to en que toman posesión, pero no antes de ella.

Para tratar de resolver este problema, y de acuerdo a mi punto de vista "la publicitación curricular de los servidores públicos" es la solución; dicha publicitación es un medio para dar a conocer al pueblo quienes irán a tomar posesión de sus cargos toda vez que han sido designados. Considero necesario, que al pueblo de México se le debe otorgar al derecho de conocer con anticipación a quienes han sido designados o nombrados para ocupar determinados cargos públicos, pero, ¡antes de la toma de posesión!.

Como una medida preventiva para tratar de dirimir la corrupción en la Administración Pública Federal, expongo: LA PROPUESTA DE PUBLICITACION CURRICULAR DE LOS SERVIDORES PUBLICOS:

I.- A todo servidor público, toda vez que haya sido designado, cinco días antes de tomar posesión de su cargo en la Administración, se le publicará su curriculum vitae, por medio de los principales medios de información, como: Periódicos de mayor circulación, radio y televisión. Esta publicitación se efectuará en el Distrito Federal y en todas las capitales de los Estados de la República.

II.- Todo servidor público que haya sido nombrado para desempeñar un cargo o comisión deberá de gozar de honorabilidad, además de no tener antecedentes penales.

2.- Causas de Revocación de los Servidores Públicos:

Es de suma importancia, que todo servidor público que vaya a ingresar a la Administración deba cumplir con todos los requisitos que marca la Constitución y las leyes en su caso. La importancia de la legalidad, para efecto del ingreso de servidores a la Administración, constituye el principal requisito de mérito que debe tener todo servidor público, para no afectar los valores fundamentales que indican las leyes.

El acto de nombramiento o elección del servidor público, otorga para éste; según los principios de derecho público, la posibilidad legal de asumir todas las facultades y obligaciones que determina la ley, para el efecto de asumir un cargo público.

En principio, se debería de examinar si el servidor público tiene derecho al cargo para el cual ha sido designado. Esta medida si se aplicara en la actualidad; evitaría la necesidad de proceder a la revocación del nombramiento, así como a la suspensión o destitución debido a que exista alguna irregularidad.

La Constitución Federal impone en su Título Cuarto; una serie de responsabilidades de los servidores públicos, las cuales están reglamentadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En principio, es preciso hacer referencia a lo que alude nuestra carta magna respecto a las sanciones administrativas.

Para efecto de sanciones administrativas; tenemos lo dispuesto por

el artículo 109 constitucional, que en su fracción III cita: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por 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 servidores públicos son responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe privar en el servicio público.

Considero factible que pueda aplicarse la disposición anterior; a los servidores públicos que no reúnan los requisitos de ingreso; a los que carezcan de buena reputación; así como a los que tengan antecedentes penales. Los servidores que tengan las irregularidades antes referidas incurrir en responsabilidad administrativa, por lo tanto la disposición legal aplicable es el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades.

Es necesario hacer incapié respecto de lo que dispone el artículo 113 constitucional, este ordenamiento enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público. En la ley reglamentaria LFRSP, en su artículo 53 se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: destitución del puesto; sanción económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La autoridad administrativa puede destituir o cesar unicamente con

la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, con motivo de que los derechos de los trabajadores están protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo tanto esos derechos no pueden por ningún motivo ser desconocidos.

Para indicar el fundamento legal, respecto al procedimiento a seguir para la destitución de servidores públicos, tenemos lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley de Responsabilidades, en su fracción II dispone: "La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas".

Según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 46 indica en su primer párrafo que "...el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares por las siguientes causas..." en su fracción V indica "Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje..." en su inciso "a" dice: "Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez..." esto se traduce en la razón de que si un servidor público que es designado carece de méritos para asumir el cargo, aún si ha sido nombrado tiene antecedentes penales así como mala reputación, podrá ser revocado su nombramiento conforme a la ley.

Se puede afirmar que si un servidor público no reúne todos los re-

quisitos legales al momento de su designación o nombramiento, podrá ser revocado de su encargo por incurrir penalmente en el delito de "ejercicio indebido de servicio público", para esto tenemos lo dispuesto por el artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal, cita: "Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

"I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales..."

Para concluir, se puede afirmar que las causas de revocación de los servidores públicos se pueden clasificar en dos tipos; las que marcan las leyes; y las que propongo en la presente tesis. Las primeras son causas legales de revocación y las segundas son de tipo moral, es decir, éstas se refieren a la mala reputación que pudieran tener los servidores públicos.

Las causas de revocación de los servidores públicos desde el punto de vista legal son:

- A) Si el servidor público al ser nombrado no ha cumplido con todos los requisitos legales de ingreso;
- B) Si al acto de nombramiento se infringen las disposiciones constitucionales; como el artículo 109, fracción III; y el artículo 113;
- C) Por incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en

el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

- D) Por incurrir el servidor público en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- E) Por incurrir en "delitos cometidos por servidores públicos" relativos a las disposiciones del Título X del Código Penal para el Distrito Federal.

Las causas de revocación en cuanto a la reputación moral de los servidores públicos (de acuerdo a mi propuesta para la revocación de nombramientos) son:

- a) Si el servidor público designado o nombrado carece de requisitos de mérito y capacidad así como de buena reputación moral;
- b) Si el servidor público que ha sido designado o nombrado tiene antecedentes penales;
- c) Si el servidor público en el ejercicio de sus funciones afecta los valores fundamentales del servicio público enunciados en el artículo 113 constitucional como; legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia.

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

3.- Formas de Estabilidad y Permanencia de los Servidores Públicos:

Ya nos hemos referido con anterioridad a los servidores públicos de base, llamados categóricamente "trabajadores de base", e hicimos la distinción que hace la propia ley (LFTSE) entre los "trabajadores de base" y de confianza. Ahora es preciso distinguir quienes son "trabajadores de confianza", al respecto el artículo 5º de la ley referida nos indica quienes lo son:

"I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República

"II. En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional..."

En la actualidad, la no estabilidad para los trabajadores de confianza es un grave problema. En principio se puede afirmar; que el problema radica en la estabilidad en el empleo se otorga exclusivamente a los "trabajadores de base", dada la exclusión que los de confianza hace el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La situación legal en que se encuentran los "trabajadores de confianza" es de notoria desventaja, comparativamente con los derechos que tienen los trabajadores de base.

Uno de los objetivos fundamentales en la lucha por el otorgamiento de la inamovilidad para los "trabajadores de confianza" es; evitar

que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos. Es decir, aunque los dirigentes cambien, lo ideal es conservar la estructura gubernamental intacta, de tal manera que sea posible alcanzar los proyectos y programas de gobierno a largo plazo.

De acuerdo a las observaciones anteriores, es preciso recomendar un cambio profundo para mejorar la actual situación; otorgando la inamovilidad para todos los funcionarios, que ya no exista la distinción entre "trabajadores de base" y de confianza, sino atendiendo a la necesidad de unificar un bloque de funcionarios de carrera.

Con estas medidas, si se llevaran a cabo, se resolverían dos problemas importantes; por un lado la función pública cumpliría con la continuidad y la culminación de los planes y proyectos del gobierno a largo plazo; y por el otro se motivaría la profesionalización del servidor público, en las áreas y especialidades a fines a sus aptitudes, en donde por medio de ascensos y escalafones desarrollaría su carrera administrativa.

El reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad para los "trabajadores de confianza", es una condición elemental para lograr una función pública profesionalizada.

"La estabilidad en el trabajo para los funcionarios profesionales de nuestra Administración Pública debe constituir un principio de carácter permanente, porque todo funcionario que sabe que su perma-

nencia en la Administración ya no depende del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, actuará en aplicación de su conciencia ética y para el interés general".(13)

(13) HARD BELCHEZ, Guillermo, "Aportaciones para la Reforma de la --
Función Pública en México", Edit. INAPE, España, 1988, pág. 564.

4.- Nuevos Requisitos de Ingreso:

Ante la necesidad de reformar los requisitos legales de ingreso de los servidores públicos, es preciso explicar la importancia que reviste el ingreso de servidores a la Administración Pública Federal y los atributos que deberían tener para ser merecedores de los cargos públicos.

La Constitución debe ser reformada para dar origen al nacimiento de un nuevo orden funcional, basado en los principios de mérito y capacidad. Para ello es preciso entender que la Constitución puede cambiar en beneficio de los intereses sociales que le han instituido.

En la Administración Pública Federal se necesita instituir un sistema integral de selección de personal para contar con servidores públicos ; capaces, honrados, dignos de merecer el cargo asignado. Se puede decir, han sido muchos factores los que han obstaculizado el establecimiento de un sistema racional de selección para los servidores públicos.

Para que los servidores públicos puedan ser dignos de merecer un determinado cargo administrativo, de acuerdo a mi propuesta de "nuevos requisitos de ingreso", es preciso que deban tener como principales atributos los siguientes:

- A) Cumplir con todos los requisitos legales de ingreso para determinado cargo administrativo, así como requisitos de mérito y capacidad.

- B) Tener honorabilidad, buena reputación moral, así como no haber cometido delito intencional que amerite una pena privativa de libertad.
- C) Tener una carrera profesional afín al puesto que irá a desempeñar en la Administración, es decir, un perfil idóneo al cargo.

5.- Asignación por Conocimiento de los Servidores Públicos:

En México, existe la necesidad imperante de reformar el sistema actual de selección de "servidores públicos" que integran la Administración Pública Federal, ya que constituye un requisito imprescindible para la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales del Estado.

El interés real de la Nación exige la creación inmediata de una burocracia honesta, bien preparada y eficaz. Esto obedece a la necesidad de instituir un sistema racional de selección, en donde el valor prioritario sea la capacidad profesional para desempeñar determinado puesto público.

Actualmente, existe en nuestra carta magna un grave problema en relación con lo que sucede en la realidad. La fracción VII del artículo 123 constitucional expresa que: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

No obstante de lo que establece nuestra Constitución, uno de los más grandes problemas de la función pública en México; es la falta de reconocimiento del sistema a base de mérito y capacidad, esto es para efecto de selección de "servidores públicos".

"En definitiva, pese a lo estipulado en la Constitución de 1917, la selección del personal del sistema burocrático mexicano se sigue

llevando a cabo a base de relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones al Partido en el poder y excepcional u ocasionalmente por conocimientos técnicos. Lo establecido en la fracción VII del artículo 123 constitucional es por tanto autentica letra muerta. En este orden de ideas, si una norma del máximo rango legal como es nuestra Constitución no se aplica, poco se puede esperar en realidad de sus disposiciones reglamentarias".(14)

La asignación por conocimiento de los servidores públicos, debe ser un factor determinante para mejorar el actual sistema de selección. Sin embargo, si no existe la voluntad política para la reforma, será difícil contar con "servidores públicos" dotados de capacidad profesional y la función pública seguirá sin subsanar sus deficiencias.

El sistema de asignación por conocimiento, es una solución al problema de la deficiencia del personal de la Administración. Este consiste en realizar en forma racional la selección de servidores, tomando en cuenta los conocimientos técnicos y profesionales de los aspirantes, para realizar una mejor evaluación.

Para efectuar una mejor evaluación del personal, para efecto de su ingreso a la Administración, es preciso considerar los siguientes factores:

(14) HARO BELCHEZ, Guillermo. "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México", Edit. INAFE, España, 1988, pág. 518.

- 1° Si el aspirante tiene una preparación académica a nivel profesional ó carrera administrativa;
- 2° Si el aspirante tiene la suficiente experiencia profesional para poder desempeñar un determinado cargo público; y
- 3° Si el perfil profesional del aspirante es idóneo al puesto que irá a ocupar.

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

1.- El cargo que deben desempeñar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, es de suma importancia para la buena marcha de la función pública del Estado moderno, ya que ésta depende del cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley o del incumplimiento por infracciones a la misma.

2.- El problema de la corrupción en la Administración debe tener prioridad, para tratar de subsanar las deficiencias que existen en su personal es preciso reformar la Constitución en cuanto a lo que se refiere a los requisitos de ingreso de los "servidores públicos" y así poder contar con funcionarios más responsables.

3.- Es importante instituir bases eficaces para la profesionalización de los servidores públicos, ya que por medio de la carrera administrativa y de acuerdo a la realización de planes de capacitación, la Administración Pública Federal podrá contar con personal más capacitado para los altos cargos públicos.

4.- Propongo que los aspirantes a los altos cargos públicos que sean designados o nombrados por medio de los sistemas de selección, sean personas con una carrera administrativa o profesional, idónea al puesto que irán a ocupar.

5.- La facultad que le atribuye la Constitución Federal al Presidente de nombrar y remover libremente a sus más cercanos colabo-

radores, es un problema que repercute en la inestabilidad de la función pública. Es por eso que los cambios políticos interrumpen la realización y cumplimiento de los programas de gobierno a largo plazo.

6.- Propongo que se reforme el artículo 89 en su fracción II, para que los nombramientos que hace libremente el Presidente de la República así como las remociones se efectúen, pero, con la aprobación del Senado de la República.

7.- La publicitación curricular de los "servidores públicos", es una medida para tratar de dirimir la corrupción en la Administración Pública Federal, ya que de esta forma, el pueblo podrá conocer con anticipación quienes irán a ocupar los altos cargos públicos, para con esto poder denunciar alguna irregularidad.

8.- Los servidores que no cumplan con los requisitos de ingreso y los que carezcan tanto de honorabilidad como buena reputación moral, deberían ser definitivamente revocados de sus cargos, siempre que ellos incurran en algún tipo de responsabilidad y se hagan acreedores a determinada sanción conforme a la ley.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1986.
- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, 1991.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, 52º LEGISLATURA, "Derechos del Pueblo Mexicano". México a Traves de sus Constituciones, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1985.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Edit. INAP, México, 1990.
- ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Edit. Porrúa, México, 1979.
- FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal", Edit. Porrúa, México, 1983.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1992.
- HARD BELCHEZ, Guillermo. "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México". Edit. INAPE, España, 1988.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "El Sistema Presidencial Mexicano", (algunas reflexiones). Edit. UNAM, México, 1988.
- KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado, traducción: Eduardo García Maynez. Edit. UNAM, México, 1988.
- KLITGAARD, ROBERT. Et al. "Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional". Primera Edición, México, 1984.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I.. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. Edit. HARLA, Mexico, 1991.
- MOLINA PIÑERO, Luis J.. "Aportaciones para una teoría del Gobierno Mexicano". Edit. UNAM, México, 1988.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "La Administración Pública del Estado Federal Mexicano". libro primero, Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, México, 1982.
- SALINAS, Alberto. "Administración Pública, Capacitación, Planificación Administrativa y Desarrollo Nacional". Vol. 1 y 2, Edit. ICAP. Centroamerica, 1978.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior de Mexico, Edit. HARLA, México, 1985.

LEGISLACION CONSULTADA

Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, (D.O. 29 de Junio de 1983).

Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, 50ª edición, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. SISTA, Segunda reimpresión, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Copia del texto original.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Edit. SISTA, México, 1993.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Edit. Pac. México, 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Delma, Segunda edición, México, 1992.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Edit. Delma, Segunda edición, México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Pac. México, 1992.

GLOSARIO DE TERMINOS

| | |
|--------|--|
| C.P.F | Código Penal Federal |
| D.O. | Diario Oficial |
| PEMEX | Petroleos Mexicanos |
| LFEP | Ley Federal de las Entidades Pa-- raestatales |
| LFRSP. | Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos |
| LFTSE | Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado |
| SEM | Servicio Exterior Mexicano |