

212



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ZED

CAMPUS ARAGON

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FELICITAS IBARRA SANCHEZ



SNEP
ARAGON

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



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.

ENTONCES ENTENDERAS JUSTICIA,
JUICIO Y EQUIDAD Y TODO BUEN CAMINO.
CUANDO LA SABIDURIA ENTRARE EN TU CORAZON.
Y LA CIENCIA FUERE GRATA A TU ALMA
SABIDURIA ANTE TODO: ADQUIERE SABIDURIA
Y SOBRE TODAS TUS POSESIONES ADQUIERE
I N T E L I G E N C I A .

SALOMON

A MIS PADRES :
ANGEL Y LOLITA
PORQUE CON SU AMOR Y
COMPRENSION SUPIERON
ENCAMINAR MIS PASOS
AL EXITO. GRACIAS.

MI ESPECIAL AGRADECIMIENTO
PARA EL LIC.MIGUEL AGUILAR GARCIA
POR SU ASESORIA EN ESTA TESIS
POR SU ORIENTACION TAN PRECISA
E INTERES PUESTO EN ESTE ESTUDIO.

A MIS OCHO HERMANOS
PORQUE SIEMPRE DEPOSITARON
EN MI SU CONFIANZA Y
BUENOS DESEOS.

MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO
A: **MARTRA, BLANCA ESTELA,**
EDUARDO Y EN ESPECIAL A JULIO.

**Y A TODOS MIS SOBRINOS
QUE SIEMPRE ME AYUDARON
CON SU AMOR Y APOYO
Y EN ESPECIAL A LALITO.**

**A LA LIC. ANA LUISA OLIVER NAVA
PORQUE SIEMPRE ESTUVO CONMIGO
EN MOMENTOS DIFICILES Y ALEGRES
LE DEDICO TAMBIEN ESTA TESIS.**

**A LA LIC. JANETTE MENDOZA GANDARA
PORQUE HASTA EN LOS MOMENTOS MAS
ADVERSOS ME BRINDO SU APOYO Y CONFIANZA.**

**A TODOS MIS MAESTROS DE LA ENEP ARAGON
POR CONTRIBUIR A MI FORMACION PROFESIONAL.**

I N D I C E

CAPITULO I LOS ORGANOS DEL ESTADO

	pág.
1.1.- LA SOBERANIA, ORIGEN DEL PODER	1
1.2.- LA CONSTITUCION Y LA DIVISION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO	4
1.3.- LOS ORGANOS DEL ESTADO	7
1.4.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO	11

CAPITULO II LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO

2.1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA	23
2.2.- LA CENTRALIZACION	26
2.2.1.- CARACTERISTICAS	29
2.3.- LA DESCONCENTRACION	34
2.4.- LA DESCENTRALIZACION	37
2.4.1.- CARACTERISTICAS	39
2.5.- MODALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION	40
2.5.1.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO ..	40
2.5.2.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION ...	42
2.5.3.- DESCENTRALIZACION POR COLABORACION	43

CAPITULO III
LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

	p5g.
3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO	49
3.2.- LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	58
3.3.- CARACTERISTICAS	65
3.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	67
3.4.1.- ACTOS PREPARATORIOS	72
3.4.2.- RESOLUCIONES	74
3.4.3.- ACTOS DE EJECUCION	74
3.5.- EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	77
3.6.- LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	78

CAPITULO IV
LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

4.1.- EL SERVIDOR PUBLICO	80
4.2.- FACULTADES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO	87
4.3.- LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO	93
4.4.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES	112
4.5.- ORGANOS DE VIGILANCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ..	118
4.6.- PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES	121
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFIA	134

CAPITULO I LOS ORGANOS DEL ESTADO

1.1.- LA SOBERANIA, ORIGEN DEL PODER

La soberanía constituye el poder de la Nación y se manifiesta, de manera institucionalizada en un documento - - constitucional elaborado en el Congreso Constituyente; momento histórico en el que la voluntad popular se expresa directamente. De esta forma se explica el origen del poder en los estados modernos y se recoge en los artículos 39 y 49 de - - nuestra Carta Magna.

LA SOBERANIA, es un atributo del poder de la nación que se transmite al Estado; de esa actuación suprema desarrollada dentro de la Sociedad Humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, Sociales, Jurídicos, Particulares o Públicos que componen la colectividad. En principio, la nación -- considerada como un conglomerado social que se identifica de los otros pueblos por su lengua común, historia, tradiciones y costumbres, es titular originaria del poder soberano del - pueblo, quien se lo entrega al Estado a través del Constituyente, debiéndose agregar que el Estado, como forma de estructura y organización política de un pueblo, al adquirir - sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política Sui-Generis se convierte en titular del poder soberano, el cual no obstante, permanece radicado real y

socialmente en la nación.

La soberanía es única, inalienable e indivisible, y constituye un atributo del Poder del Estado, aún cuando este atributo corresponde a la nación, otorgado en el constituyente y consignado en la Constitución.

La soberanía apoya la justificación del ejercicio del poder en los estados contemporáneos, al dar fundamento jurídico y político a los órganos del Estado. En efecto, al manifestarse en el Constituyente la soberanía popular y establecer en la Constitución los órganos de gobierno y sus atribuciones, dicha soberanía se convierte en el Constituyente permanente y da vigencia a la legislación emanada de la Carta fundamental. Así se obtiene el imperio y soberanía que -- conducen a la obligatoriedad y coercibilidad de la Ley. Sin embargo, estas ideas tuvieron sus primeras manifestaciones -- en la edad media y evolucionaron transformando los conceptos sociológicos e históricos de Nación y Estado.

Anteriormente el ejercicio del poder se justificaba en el "Derecho divino de los Reyes". Era el príncipe -- quien recibía el poder de Dios a fin de que en su nombre gobernara a los demás hombres. Su máxima expresión se manifestó en el absolutismo de los monarcas y de la iglesia como -- centros del Poder terreno y divino, al cual se tenían que --

ajustar los sistemas políticos de la época. El Estado y la Iglesia, dominaban los territorios con leyes que ellos mismos creaban. Esto nos da un panorama de desigualdad porque no entendían la soberanía con la responsabilidad para el pueblo quien lo entrega al poder constituyente para que de esa manera pueda existir una igualdad y un orden público. En esa evolución, el mérito de la revolución francesa en el orden universal fué dar cabida a las ideas democráticas y plasmarlas como derechos del ciudadano. Negar el "derecho divino de los reyes" y consignar el poder soberano del pueblo como una fuente del poder válido para el Estado.

Nuestro País recoge en la Constitución vigente, al igual que los Estados contemporáneos, que el origen del poder radica en el pueblo. La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno. Es así como la soberanía ha estado en el pueblo desde el principio, esto es, desde que se originó la nación, la Soberanía ha implicado una responsabilidad para el pueblo, éste a su vez la ha depositado en manos del poder constituyente, órgano transitorio de jerarquía máxima, que nos proporciona la forma o modalidades que deben ajustar a la nación en todo tiempo y es así como se deriva el poder constituido.

La soberanía encierra dos características importantes y sobresalientes: es independiente y suprema. Cuando se habla de que es independiente el Estado es soberano frente a otros Estados. Y en cuanto la soberanía interior va a ejercer su potestad frente a los individuos que lo conforman como población. (1)

Se podría pensar de acuerdo a lo anterior, que la soberanía esté dividida, pero sólo se precisa una diferencia de actuación; una desde el punto que la soberanía, se ejerce frente a otros Estados. Otra, que su ejercicio frente a la población no puede ser superado por ningún otro poder, de -- cualquier índole que sea; esto es, el principio de que los Estados son soberanos, e iguales entre sí en el concierto internacional y en su interior es el máximo poder, el del Estado, pero el poder es el mismo porque la soberanía está integrada, porque es independiente y suprema, pero sobre todo es única e indivisible.

1.2.- LA CONSTITUCION Y LA DIVISION DE LOS ORGANOS DEL ESTADO.

El poder soberano es transmitido al Estado en el Constituyente y es en la Constitución en donde se determinan

(1) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. Edición, pág. 90.

los Organos de Gobierno y las funciones que éstos van a realizar en el ejercicio del poder, según he venido desarrollando esta idea.

La Constitución, en los sistemas de Derecho escrito es el documento máximo, en el cual se va a integrar y a concentrar todo el poder y el orden; derechos y obligaciones del Estado y los gobernados. Es decir, va a contener la determinación de los órganos del Estado y su organización o facultades que regulan su actividad, en base a la Ley, que contiene la soberanía.

Para el Profesor Rafael de Pina, la Constitución la define de la siguiente manera: "Orden jurídico, que constituye el Estado determinando su estructura política, sus funciones, características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad". (12)

Por su parte, el distinguido maestro Tena Ramírez, nos da el siguiente concepto: "La Constitución es la expresión concreta de la soberanía del poder supremo...".(3)

(2) DE PINA, Rafael y DE PINA VARA. Diccionario Jurídico. Edit. Porrúa, pág. 135, Edición 1988.

(3) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, pág. 98, Edición 1975.

Como consecuencia de la asamblea constituyente se crea la Constitución Política, lo que da lugar a los poderes organizados o instituidos, también llamado Constituyente permanente.

La separación en el tiempo del poder constituyente, autor y creador de la Constitución y de los poderes constituidos, obran en mano del poder constituyente. No presenta dificultad el momento que la vida del poder constituyente se extingue por haber cumplido su función. Comienza la vida institucional, la acción de los poderes constituidos.

El poder constituyente tiene como función únicamente, otorgar facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los poderes constituidos que ejercitan las facultades recibidas del constituyente, sin otorgárselas nunca a sí mismo.

En efecto, el artículo 135 Constitucional establece un órgano integrado por el Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma.

Ese órgano participa en alguna forma de la soberanía, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía: la Constitución.

La función de este órgano es una función constituyente cuya vida se extinguió con su tarea original y por - - ello considera el Maestro Tena Ramírez(4), que merece por to do ello el nombre de constituyente permanente, dada la conti nuidad en esta función.

Estos poderes constituídos permiten gobernar en -- los términos y límites señalados por la Ley sin que puedan - en su carácter de poderes constituídos, alterar en forma al guna la Ley fundamental que los creó, salvo a través de los _ mismos procedimientos que para el caso se establecen de mane ra excepcional.

1.3.- LOS ORGANOS DEL ESTADO

El artículo 49 Constitucional nos dice: "El supre mo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Le gislativo, Ejecutivo, Judicial.

No podrán reunirse dos o más de esos poderes en -- una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el arti culo 29; en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el Segun

(4) IBIDEM 3.

do párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Este precepto nos describe la estructura fundamental del Estado al determinar los órganos que lo integran: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta división también corresponde a las funciones del Estado, las cuales veremos en el siguiente inciso. Consideradas como órgano de gobierno -- responden a una estructura administrativa que permite ordenar la actividad del Estado. Es decir, se trata de la estructura que divide las funciones a través de competencias y permite una acción administrativa del Estado de manera continua, congruente y eficiente. Así la estructura de los órganos se establece según su función.

El Poder Legislativo cuya función es crear la Ley y que veremos más adelante, se integra, como órgano, en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, formando ambas el Congreso de la Unión.

El Poder Judicial se integra con la Suprema Corte de Justicia conformada por las Salas: la administrativa, la laboral, civil, penal y la auxiliar, así como también por el pleno; es decir, cuando los miembros de todas las Salas se reúnen en forma colegiada.

También forman parte de la Suprema Corte como órganos del Estado, los Tribunales Unitarios y los Juzgados de Distrito.

Los Tribunales Colegiados se integran por tres Magistrados cada uno y su competencia no solo es especializada por materia en algunos circuitos, sino también es en razón del territorio. Los Tribunales Unitarios corresponden a las Unipersonales, los Jueces de Distrito corresponden a la Primera Instancia, son unipersonales y también se encuentran divididos por materia, en algunos circuitos y en razón del territorio.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, sin embargo, para el desarrollo de la actividad administrativa que se encomienda requiere de una serie de órganos que le auxilien de manera subordinada y otros de manera descentralizada. Dentro de los primeros están las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y en los segundos aquellos que tienen vinculación con el Ejecutivo pero que disfrutan de autonomía, personalidad jurídica y tienen patrimonio propio.

Para efectos de la organización estatal, la organización centralizada resulta relevante, pues a través de ella se instrumenta la actividad de gobierno, principalmente.

En efecto, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, son la estructura principal del Ejecutivo Federal, se integra por 17 Secretarías que se encargan de las materias específicas de la Administración:

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y Secretaría de Pesca.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley", por tanto, encuadra dentro de la organización centralizada - federal, así como el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en los términos del artículo 5 de la citada - Ley.

En cuanto a la organización descentralizada, el ar
tículo 3 de la Ley Orgánica que se comenta, establece que: -
"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los térmi-
nos de las disposiciones legales correspondientes, de las si
guientes entidades de la Administración Pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, institucion
es nacionales de crédito, organizaciones auxiliares naciona
les de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fian
zas, y

III.- Fideicomisos".

Cabe hacer la aclaración de que, propiamente los -
órganos del Estado lo constituyen aquellos que se prevén en
la Constitución Federal en sus artículos 41 primer párrafo,
49, 50, 73, 80 y 94, independientemente de que, en su organiz
ación administrativa puedan adoptar la forma centralizada -
o descentralizada para su funcionamiento.

1.4.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO

El Estado ejerce su poder dentro del Marco Jurídico. Así, es la Ley la que va a determinar la estructura admin
istrativa, orgánica y política. En la Constitución se le ca
lifica como la parte orgánica por referirse a este tema.

La división de funciones es la forma en que se divide el poder para su ejercicio como lo prescribe el artículo 39 de la Constitución, en legislativa, ejecutiva y judicial, como se ha asentado en el inciso anterior.

Esta división del poder tiene varios propósitos: - Desde el punto de vista político evita la concentración del poder en un solo hombre o corporación evitando la dictadura tan arraigada en algunas etapas de nuestra historia y propiciando, con la división del poder, las formas democráticas de la organización del Estado.

Desde la antigüedad, los griegos ya habían entendido que la "Polis" debía ser gobernada por una serie de órganos que permitieran el ejercicio del poder de una manera complementada. Los Romanos, en el imperio, pero sobre todo en la República aplicaron estas ideas en su organización estatal.

La edad media negó la posibilidad de la división del poder y éste se concentró de forma absoluta hasta que con el renacimiento se formaron los estados que retomaron las ideas de la división del poder, siendo por esto significativa la manifestación histórica de la revolución francesa que propuso en la práctica la división del poder a través de órganos que ejercen las funciones del Estado. Acogió ideas -

como las de John Loocke, Montesquieu, entre otros y fijó la pauta del modelo de los Estados Modernos.

Refiriéndonos a cada una de las funciones del Estado, podemos reseñar, en general, que el órgano legislativo tiene la función de crear la Ley. Esta se constituye en un instrumento jurídico que permite la convivencia social al establecer normas de conducta. Por este motivo, el Poder Legislativo representa, dentro de los órganos constituidos, el poder soberano. Los legisladores son portadores de la soberanía popular al crear la ley, modificarla, derogarla o abrogarla. Así, la ley se caracteriza por ser un instrumento jurídico en general, abstracto, impersonal y obligatorio.

El órgano legislativo se integra por la Cámara de Senadores y la de Diputados, de conformidad con el artículo 50 de nuestra Carta Magna. Los primeros representan a los elegidos miembros de la federación conformando así el sistema federal. Los diputados son representantes directos de la población según la circunscripción o distrito electoral por el cual son elegidos.

Nuestra Constitución establece la forma en que ha de hacerse la elección de Diputados y Senadores, como se ha reseñado con anterioridad y establece el fuero de que gozan dichos funcionarios según los artículos 108, 109 y 111 de la

Carta Magna, estableciendo que los diputados y senadores no podrán ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su re presentación a fin de garantizar la libre expresión de las ideas y propiciar la creación de leyes justas y claras.

Sin embargo, el fuero que gozan es limitado y una vez concluido su cargo, o bien perdiendo la calidad de legis ladores por desafuero, licencia o renuncia, según que el mis mo Congreso así lo determine a través del procedimiento co rrespondiente, podrán ser sometidos a juicio a fin de deter minar sus responsabilidades.

La forma de creación de la Ley es el proceso legis lativo. En éste participan ambas cámaras y concluyen con la elaboración de la Ley, la cual es remitida al Ejecutivo para que, de no vetarla, la promulgue y publique a fin de que ini cie su vigencia.

Este procedimiento comienza con la iniciativa de Le y que puede ser presentada por cualquiera de las Cámaras, las legislaturas de los estados o el Presidente de la Repu blica. Esta se somete a discusión en cualquiera de ambas Cá maras, llamándole Cámara de origen a aquella que la discute en primer término, y revisora a la que discute en segundo término. Esta regla general tiene la excepción contemplada en nuestra Carta Magna, relativa a que las iniciativas que

versen sobre contribuciones y cuestiones militares o de declaración de guerra, serán discutidas primeramente en la Cámara de Diputados.

Discutido en primera instancia y aprobado el proyecto de Ley, se pasará a la Cámara revisora para su discusión y siendo aprobada en ésta se enviará al Presidente para su promulgación, publicación y observancia a través de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que precisará su iniciación de la vigencia.

La publicación del Decreto que contiene la Ley en el Diario Oficial de la Federación tiene como propósito publicar su texto a fin de hacerla del conocimiento de la población y estar en condiciones de exigir su cumplimiento por el órgano administrativo que complementará la función legislativa dentro del marco de la división de funciones como ejercicio del poder.

El artículo 50 Constitucional establece la organización del Poder Legislativo y posteriormente se regulan las condiciones y requisitos para ser miembros de él. Dice el precepto:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en

dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Los requisitos para ser Diputados se determinan en el artículo 55 Constitucional:

- 1.- Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento.
- 2.- Tener 21 años cumplidos.
- 3.- Ser originario del Estado.
- 4.- No estar en Servicio Activo en el Ejército Federal.
- 5.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 6.- No ser Ministro de algún culto Religioso.
- 7.- No estar incapacitado.

Para ser Senador, el artículo 55 Constitucional señala los mismos requisitos que para ser Diputado a excepción de la Edad que debe ser de 30 años.

Las funciones que se otorgan al Órgano legislativo son principalmente de crear la Ley, conforme al artículo 70 Constitucional.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecu-

tivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta... (texto de la ley o decreto)."

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según afiliación de partido y resultado de la elección correspondiente, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni por el Ejecutivo para tener vigencia.

La publicación del Decreto que contiene la Ley en el Diario Oficial de la Federación, tiene como propósito publicar su texto a fin de hacerla del conocimiento de la población y estar en condiciones de exigir su cumplimiento por el órgano administrativo que complementará la función legislativa dentro del marco de la división de funciones como ejercicio del poder.

Cabe destacar los preceptos constitucionales que regulan la integración del poder legislativo:

ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripción plurinominales.

ARTICULO 56.- 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 3 años.

La Legisladora de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

ARTICULO 61.- Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto

al fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

No pasa desapercibido, al momento de la elaboración del presente trabajo, la propuesta para modificar la integración de las Cámaras de Senadores y Diputados, formuladas a instancia de los partidos políticos, y el propio Ejecutivo, sin embargo, hasta en tanto no sean aprobadas carecen de vigencia, por lo cual se deja para posterior ocasión su análisis.

En relación con las facultades exclusivas del Senado podemos anotar las siguientes:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rinda al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario 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.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir, la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y - la estación de escuadras de otras potencias, por mas de un - mes en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con - - aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verificuen, en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan

entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La Ley Reglamentará el ejercicio de esta facultad.

VII.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 111 Constitucional.

VIII.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República.

IX.- (Derogada)

X.- Las demás que la misma Constitución les atribuye

ye.

De lo anterior podemos concluir que el Estado ejerce su imperio, derivado de la soberanía que le otorga la Nación en el Constituyente. Como poder constituido, el Estado realiza las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial a través de los órganos del propio Estado de acuerdo con la potestad legal contenida en la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

Así se constituyen los órganos del Estado dentro de los cuales analizaremos sus funciones, concretamente la del Poder Ejecutivo.

CAPITULO II

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO

2.1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA

La función administrativa puede considerarse en -- dos acepciones, desde el punto de vista formal y material, - según Gabino Fraga nos dice.

Formalmente, la función administrativa es la acti- vidad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material, la función admi- nistrativa es cumplir la ley por medio del Ejecutivo; así -- por ejemplo, es considerar la expedición de un reglamento; - la resolución de un expediente de dotación de ejidos; el nom- bramiento de un funcionario pública, solamente porque los -- tres son realizados por el Poder Ejecutivo.

La función Administrativa se puede considerar como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo a fin de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las le- yes.

Lo anterior implica diferenciar una de las funcio- nes del Estado: la Ejecutiva, la cual es complementaria de - la Legislativa y la Judicial. Se determina en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal y, en la práctica se - traduce en la actividad del Ejecutivo para administrar los -

negocios públicos. Así, es parte de la actividad del Estado, cuya finalidad es procurar el interés público, se divide el ejercicio del poder y la función puede concentrarse de manera específica de acuerdo a las facultades que la Ley confiere al órgano administrativo.

Según Herman Hells, la función del Estado es la activación de sus órganos conforme a una adecuada organización que está por encima de los intereses individuales, al decir: "La función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica del status viviendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual en tanto no exista un Estado Mundial, -- aparece delimitada por otros grupos territoriales de naturaleza semejante." (5)

Gabino Fraga(6) conceptúa los fines del Estado como: "La forma y medios de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."

Con la misma idea, Andrés Serra Rojas señala: "Fun

(5) HELLS, Herman. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobio, Fondo de Cultura Económica, 1963. 5a. edición. pág. 221.

(6) Op. Cit. pág. 25

ciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones."(7) Tales atribuciones van encaminadas a la satisfacción del orden público y al interés público.

De lo anterior aparece que el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad y - a través de las cuales realiza los fines que le son propios al Estado en beneficio de la sociedad: seguridad, justicia, bienestar, cultura, etc.

Las funciones anteriores se agrupan en la clásica división del poder: en Ejecutiva, Legislativa y Judicial, -- que hemos dejado descritas en el inciso anterior.

En este apartado debo destacar que la función administrativa es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, de -- proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según se ha dejado asentado también en puntos anteriores.

De la anterior clasificación de las funciones del Estado tomaremos la que corresponde al Ejecutivo para describir, no solo la función administrativa, como ya se ha bosque

(7) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 4a. Ed. México. pág. 25.

jado, sino también su estructura administrativa considerada como Administración Pública, ya que se refiere a la administración de los negocios públicos; es decir, la cosa pública, aquellos asuntos que se refieren a la administración del Estado y los fines que tiene encomendados.

Así se puede concluir que los elementos esenciales de la Administración Pública son:

- a) Constituye un orden jurídico;
- b) Constituye limitaciones de los efectos que produce el acto administrativo;
- c) La función administrativa es técnica y a su vez práctica.

Luego entonces, decimos que el Estado realiza funciones bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales. Para desarrollar esta actividad tenemos las formas de organización administrativa establecidas en el artículo 90 de la Constitución, reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: la centralización y la organización paraestatal o descentralizada.

2.2.- LA CENTRALIZACION

El diccionario de la Lengua Española nos dice: Cen

tralización es reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central; a su vez la "Enciclopedia Universal Ilustrada" es más simple al decir que la centralización es llevar al centro lo que está afuera de él. - Aún el diccionario de Derecho de Rafael De Pina es aún más escueto nos dice: "Centralización, Acción y efecto de centralizar." (8)

Jorge Olivera Toro considera que la centralización Administrativa es la estructura en la cual el conjunto de -- los órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran un apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecutan los subordinados o inferiores." (9)

Para el maestro Serra Rojas, centralización administrativa es: "El régimen que establece la subordinación -- unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central bajo los diferentes puntos de nombra--

(8) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española pág. 290, 1a. edición. Madrid, 1970. Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XII Esparza Calpe, S.A. Madrid, 1930 pág. 1094. Diccionario de Derecho Rafael de Pina ed. Porrúa. Edición 15 pág. 145.

(9) Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo"; Porrúa, México, 1970. pág. 443.

miento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas."(10)

Al respecto, comparto la opinión del Licenciado Rafael Bielsa, que nos dice: "Que hay centralización administrativa, cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales."(11)

El Organó central estará representado por el Presidente de la República, tal y como lo establece el artículo 80 Constitucional y como órgano superior encargado de la administración pública, dependerán de éste, otros organismos administrativos subordinados, aquel para el despacho de asuntos estrictamente de orden administrativo; de conformidad con el artículo 90 Constitucional y el número de ellos será el que establezca el Congreso de la Unión por una Ley, la cual es: "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado que le están subordinados y coordinados, manteniendo la unidad de los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores."(12)

(10) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I, 6a. ed. Porrúa, México, 1972. pág. 493.

(11) BIELSA, Rafael. Ob. cit. pág. 242.

(12) GASCON Y MARTIN, José. "Tratado de Derecho Administrativo". Imprenta Bermejo, 1955. Madrid, España, pág. 465.

2.2.1.- CARACTERISTICAS

1) La centralización de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la fuerza pública, a beneficio de la administración central, es uno de los fenómenos más singulares del Estado; el cual puede emplear estos - medios coactivos, tienden al mantenimiento del orden de la - paz pública. Ninguna organización privada puede usar la coacción, salvo los casos de excepción, en que colaboran por disposición de la Ley o el reclamo o auxilio de las propias autoridades.

2) La concentración del poder de decisión sugiere una diferenciación principal entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas de llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos. Decidir es dictar una resolución de efectos jurídicos; solo unos cuantos órganos administrativos deciden; pues los demás preparan y ejecutan la resolución.

3) La centralización de la competencia técnica es fundamental en el estado moderno, para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativos se ha dado - paso al funcionario técnico con un conocimiento científico - de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a -

sus puestos con el oficio aprendido o preparados en forma -- responsable, de lo contrario originarian serios perjuicios - en la población. Para estos casos en el régimen jerarquizado, las instrucciones a los órganos inferiores deben fundamentar se en conocimientos técnico-legales.

4) La concentración del poder de nombramiento de - los funcionarios y empleados públicos es otra de las caracte rísticas del régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administra tiva entrega esta facultad a órganos inferiores, por delega ción de facultades.

Conceptualmente, la centralización se manifiesta - en dos formas, la primera de ellas se da cuando los órganos_ se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamen te de la administración pública que mantiene la unidad de ac ción indispensable para realizar sus fines, denominada cen tralización administrativa; y la segunda, llamada desconcen tración administrativa, es una modalidad de la primera, la - cual se caracteriza por la existencia de órganos administra tivos que no se desligan del poder central y a quien se les_ otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, que no las alejan de la propia administración.

Ambas formas unifican jerárquicamente la acción de

la autoridad central en una organización general que es la administración pública centralizada.

De manera general, se puede decir que en la centralización, el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a los órganos en un régimen jerárquico.

Los organismos centralizados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central.

Las características particulares que se derivan de esta forma de organización se pueden enumerar en las siguientes facultades, que la misma administración autoriza:

a) Facultad de mando: es la característica suprema del poder público, las órdenes, las instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas, propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la Ley o de su interpretación jurídica.

b) Facultad de vigilancia: esta, permite a la auto

ridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informes, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, cancelaciones directas, etc.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

c) Facultad disciplinaria: es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores públicos.

El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración; se diferencia del poder sancionador encaminado al régimen externo de la administración, en su relación con los particulares reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndolo

se las denuncias correspondientes.

d) Facultad de revisión: permite a la autoridad superior, de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la Ley.

La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

e) Facultad para resolver conflictos de competencia: permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos en algunos casos no definidos con precisión los límites de la actuación.

Todo lo anterior encaja dentro de las características generales de la organización central, que son: una sola personalidad jurídica, un solo patrimonio y la relación de jerarquía y subordinación que se da entre los diferentes niveles que conforman la organización central, según se ha descrito.

2.3.- LA DESCONCENTRACION

La desconcentración administrativa ha nacido históricamente a la vida pública como una cuestión ligada con -- aquella de la reforma administrativa. El fundamento de la -- desconcentración radica en una necesidad originada con el he -- cho de que la administración centralizada no es capaz por si misma, ni puede adecuadamente resolver todas las funciones, por lo cual debe recurrir a los centros administrativos des -- concentrados a los cuales demanda el logro de determinados -- fines y con ello el ejercicio de determinadas actividades y estos subcentros que son órganos de la misma persona jurídi -- ca centralizada a los que se les atribuye competencia en fo -- rma exclusiva, la distribuyen entre los órganos de esta misma persona jurídica.

La desconcentración administrativa se configura, -- nos dice Sayagues Laso: "cuando a un órgano subordinado je -- rárquicamente se les otorgan ciertos poderes de la adminis -- tración para que los ejercite a título de competencia propia bajo determinado controlador del órgano superior."(13)

La desconcentración como régimen de organización -- administrativa es variable tanto en sistema como en denomina

(13) SAYAGUES LASO, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo", Volu -- men I. Montevideo, Uruguay, 1963. pág. 240.

ción en los diferentes países que la han adoptado como forma de organización administrativa, así entre otras denominaciones, es la desconcentración burocrática ya que una parte de la doctrina administrativa considera que la desconcentración es la vía para la verdadera centralización, concepto muy relativo ya que el origen y naturaleza de ambos son distintos.

No hay criterio uniforme en la doctrina respecto a lo que es la desconcentración administrativa, así que se dice que sólo es delegación de atribuciones, desconcentración de decisiones, de procedimientos o desconcentración de materia, pero la verdadera desconcentración administrativa debe ser como señala el maestro Nava Negrete: "Un procedimiento el cual implique que se le proporcionen todos los elementos necesarios tanto jurídicos como materiales al órgano desconcentrado para que cumpla en todos los aspectos con la función desconcentrada que se le ha encomendado." (14)

En este orden de ideas se manifiesta el maestro en trega cuenta del que tomamos los siguientes conceptos: "Desde el punto de vista dinámico (actuación), la desconcentración puede definirse como el fenómeno en virtud del cual se transfiere competencia de los órganos superiores a los infe-

(14) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa". Colección Seminarios Tomo Núm. I, Secretaría de la Presidencia, México, 1976. pág. 333.

riores o disminuye la subordinación de éstos a aquellos.

Desde el punto de vista estático (organización), - el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas.

Los requisitos para que exista la desconcentración administrativa son los siguientes: objetivos y subjetivos.

De esta afirmación derivan dos consecuencias de diferente significado: la una es de carácter positivo, es decir, siempre que hay un traslado de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior, entendemos - que se efectúa una desconcentración. La otra consecuencia es de carácter negativo de la cual se desprende que no habrá -- desconcentración administrativa si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia, sino tan solo su ejercicio, por ejemplo mediante la delegación.

Subjetivamente hay desconcentración cuando disminuye la subordinación.

La desconcentración administrativa se puede clasificar en dos tipos, que son:

a) Desconcentración central o interna: ésta se caracteriza por la atribución de la competencia en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa que el destinatario de la desconcentración sea un órgano centralizado y este órgano desconcentrado extiende su competencia a todo el territorio nacional.(15)

b) Desconcentración periférica o externa: este es el único tipo de desconcentración admitido por un gran sector de la doctrina administrativa, de entre los cuales Valle nia Velarde escribe que este tipo de desconcentración es indudablemente el que mayores y más problemas plantea y el que con frecuencia resulta aconsejable implantar, de ahí, sin embargo no puede deducirse que sea la única modalidad de la desconcentración y que no exista desconcentración interna.

2.4.- LA DESCENTRALIZACION

El régimen de la descentralización administrativa, se caracteriza por la diversificación de los órganos de la autoridad; descentralizar no es independizar, sino solamente atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central facultades de vigilancia y control, así mismo relaja los vínculos de relación con el centro y se sitúa fuera del

(15) CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo". 3a. ed. Editorial Tecnos, Madrid, España.

campo de acción de este poder manteniendo con esto las estrictas relaciones de control.

La Legislación vigente, en el sistema mexicano establece dos medios para la creación de organismos descentralizados, que son:

a) Mediante la Ley expedida por el Congreso de la Unión.

b) Por decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que se sujeten a la Ley.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden le otorga a una u otra de dichas formas; es decir, retira poderes de la autoridad de competencia específica.

Los caracteres esenciales comunes de la descentralización son:

1) La descentralización supone el otorgamiento de una personalidad jurídica propia.

- 2) Autonomía técnica
- 3) Autonomía orgánica.

Hay autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia - teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos.

- 4) Patrimonio propio.

2.4.1.- CARACTERISTICAS

El organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden, las cuales se realizan por medio del organismo creado, es por las razones mismas que fundan su obligación de la administración central, una atribución especial generalmente de carácter técnico, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarlo tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde, estableciendo dicha limitación en la Ley.

La descentralización tiene por objeto y fines, en el sistema mexicano, la representación de un Servicio Público o Social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la

obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El organismo descentralizado tiene de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica que se crea por una Ley del Congreso de la Unión o -- por decreto del Ejecutivo Federal. Al respecto el artículo 90 de la Constitución establece que el Congreso fijará las bases generales de creación de estos organismos.

2.5.- MODALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION

El Sistema Descentralizado adopta diversas formas con un régimen Jurídico especial personalidad Jurídica y Patrimonio propio, los cuales son:

- 1) Descentralización por Servicio
- 2) Descentralización por Territorio o Región
- 3) Descentralización por Colaboración.

2.5.1.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO

A ésta también se le denomina descentralización -- técnica la cual se apoya en el manejo técnico científico de los Servicios Públicos, que a su vez descansa en una consideración técnica para el manejo científico de los servicios pú

blicos, o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En la doctrina y la legislación administrativa universal los órganos descentralizados por servicios toman denominaciones diferentes, tales como establecimientos públicos, administración indirecta descentralizada y Descentralización Técnica, entidades paraestatales y otras.

Esta realización no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la Administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo, autónomo y responsable.

Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial.

Los elementos de una institución descentralizada por servicio deben ser definidos con precisión por la Ley o decreto que organizan el servicio.

Este régimen permite particularizar el servicio y el órgano que lo atiende, sin todos los inconvenientes del régimen central tan complicado como el de la Administración Psublica.

En la descentralización no se desliga totalmente a una persona jurídica de deuda pública, de la relación de tutela del Estado, un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado. Es por esta razón, que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público.

Razones prácticas de muy diversa naturaleza no mantiene el régimen descentralizado en la unidad de su construcción jurídica. El estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizada.

2.5.2- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION.

La Descentralización Administrativa por Región o Territorial es aquella que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales, que tiene por finalidad atender las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

La descentralización por región es una forma mixta administrativa y política que organiza a una entidad autónoma, la cual implica los siguientes elementos:

- 1) un núcleo de población agrupado en familias,
- 2) una porción determinada de territorio nacional,
- 3) determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y el territorio que comprende, excluyendo los servicios Federales de la entidad Federativa.

La forma más característica de la administración Regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio que toma como órgano ejecutivo al Presidente Municipal o Alcalde.

2.5.3.- DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular de la función administrativa con características específicas, ésta se organiza cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la cual ca

recen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal efecto ante la imposibilidad de crear en todos los casos organismos especializados que disminuirían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración, viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Esta se caracteriza por no constituir parte integrante de la organización administrativa por realizarse mediante organismo privado que al ejercitar una función pública colabora en aquella organización.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la administración, pero pueden ser clasificadas en tres grupos principales tomando como punto de partida el elemento de la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendada.

En dicha función pueden reconocerse tres etapas sucesivas, que son:

La preparación, la decisión, y la ejecución; la legislación positiva al hacer participar a las organizaciones privadas en alguna o algunas de esas operaciones mediante -

la descentralización por colaboración hace posible la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva (de preparación), de ejecución de decisión.

Así, las Cámaras de Comercio, Industria y las Asociadas Agrícolas, tienen facultades que son principalmente, aunque no exclusivas, de consulta, las empresas concesionarias, los contratistas en Materia Administrativa y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa y por último los comisarios ejidales establecidos por la legislación agraria constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Para que se de la descentralización por colaboración se requiere esencialmente la autorización del poder público debiendo existir de este, para la facultad de vigilancia y de control que se reserva la administración central -- respecto de las instituciones colaboradoras.

Si el Estado debe ser el árbitro para determinar a quien otorga ciertas funciones públicas la responsabilidad -- por el ejercicio de éstas, lo obliga a cuidar que las instituciones privadas hagan uso de ellas dentro de los límites -- legales. Esa facultad según se expone por la doctrina, que -- se conforma al sistema de nuestra Legislación, implica el -- poder de retirar la autorización de vigilar la selección del

personal y de comprobar de una manera continua el funcionamiento de la Institución colaboradora.

Los titulares de los órganos de la Administración, son las personas físicas que van a ejercer su profesión o -- cargo como representantes tanto del órgano administrativo de manera legítima. Esto es, van a ejercer la voluntad del órgano a través de las facultades que la Ley le otorga al órgano administrativo. En primer lugar hablaré de lo que es el titular de la Administración Pública es el Ejecutivo a él se le van a conferir ciertos cargos, para que a su vez los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República, - artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, serán designados y removidos por el Presidente de la República y los órganos de la Administración Pública son las Unidades Administrativas de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuales son los órganos de apoyo para la Administración Pública.

Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que -- comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los -- términos de esta Ley, de las siguientes unidades administrativas y hace una enumeración de:

I.- La Secretaría General de Gobierno

La Oficialía Mayor para atender a la Administración y Desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

La Tesorería para atender a la operación de la Administración Fiscal y la recepción de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Las Delegaciones Políticas a que se refiere el artículo 14:

- 1.- Alvaro Obregón
- 2.- Azcapotzalco
- 3.- Cuajimalpa de Morelos
- 4.- Coyoacán

- 5.- Cuauhtémoc
- 6.- Gustavo A. Madero
- 7.- Iztacalco
- 8.- Iztapalapa
- 9.- La Magdalena Contreras
- 10.- Miguel Hidalgo
- 11.- Milpa Alta
- 12.- Tláhuac
- 13.- Tlalpan
- 14.- Venustiano Carranza
- 15.- Xochimilco.
- 16.- Benito Juárez

Al frente de cada Secretaría o dependencia habrá un Secretario de Estado o funcionario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los diferentes funcionarios en quienes se otorga el ejercicio de las facultades que la Ley le confiere a los órganos.

Debe distinguirse que el funcionario es el representante legítimo del órgano, la legitimación le deviene por efectos de la elección cuando a través de este medio se determina al funcionario; o bien cuando se designe por efectos del nombramiento de acuerdo a lo establecido en los artículos 90, 91 y 92 de la Constitución.

CAPITULO III

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas Jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido.

Antes de entrar al estudio de la clasificación de los actos administrativos para considerar sus contenidos y connotaciones, es conveniente recordar que de acuerdo a la Teoría General del Derecho los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el Derecho. Cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, que permiten hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Estos a su vez, pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad del agente, manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos.

El acto jurídico, es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados. En esta tesitura recibe el nombre de acto adminis

trativo.

No se pretende establecer en este trabajo las semejanzas y diferencias entre el acto jurídico y el acto administrativo, sin embargo y solo para fines de explicación se puede señalar que el acto administrativo parte, en su concepto y aplicación del acto jurídico, entendido como la manifestación de voluntad con el propósito de producir consecuencias jurídicas.

El acto jurídico así concebido implica la existencia de un sujeto o más con capacidad jurídica suficiente para crear consecuencias jurídicas. La calidad de los sujetos debe encuadrar dentro de la capacidad legal y el régimen jurídico que los regula debe ubicarlos en posición de igualdad ante la Ley. La voluntad basta que sea manifestada expresa o tácitamente y que esté exenta de vicios para que pueda crear las consecuencias legales. El objeto del acto deberá ser posible en lo material y legal.

El acto administrativo, como más adelante se reseña, también es la manifestación de voluntad; en este supuesto la voluntad es creada por un sujeto con capacidad jurídica: la Administración Pública entendida como la organización del Poder Ejecutivo, siendo esta un órgano del Estado al que la Ley le reconoce capacidad jurídica y que se regula de - -

acuerdo al otorgamiento de atribuciones divididas en función de la competencia que se otorga al órgano, por la Ley.

Cabe señalar que la voluntad del órgano, de acuerdo a sus características administrativas, se traduce en un acto de aplicaciones de la Ley de manera concreta, particularizada.

Dicha voluntad, no es la subjetiva del Titular del órgano, es la del órgano en sí mismo que ejerce las atribuciones que la Ley le otorga. Por esta razón la voluntad debe expresarse de acuerdo con las formalidades establecidas en la propia Ley: de manera escrita, fundada y motivada, por la autoridad competente, según lo establece el artículo 16 Constitucional, siendo esto el cumplimiento de la garantía de debido proceso que obliga a las autoridades en respeto a la garantía de seguridad jurídica del gobernado.

Las consecuencias jurídicas generadas en cumplimiento de la Ley, a través de la voluntad crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones entre la autoridad administrativa y los gobernados. En este contexto general se hacen las siguientes consideraciones sobre el acto administrativo.

La característica del Estado de derecho es la subordinación de las actividades públicas al imperio de la Ley.

Al surgir aquél como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente. (16)

Es conveniente señalar que no toda la actuación de la Administración se expresa a través de los actos señalados, por lo que se puede hacer una diferenciación entre actos administrativos y actos de administración.

Al respecto el profesor Manuel María Díez, define el acto administrativo como: "La declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos, diferentes e inmediatos. (17)

Para Acosta Romero el acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. (18)

De los conceptos señalados se desprenden las siguientes características del acto administrativo:

A).- La declaración de voluntad es un elemento in-

(16) SAYAGUES LASO, Enrique. ob. cit. pág. 435

(17) DIEZ, Manuel María. Ob. cit. pág. 111

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. Méx., 1986. pág. 529

dispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito o de una decisión.

B).- La declaración de voluntad es unilateral ya que por su naturaleza no se requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios y en los contratos, y en el acto jurídico en general. La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo.

C).- La declaración debe ser una manifestación concreta puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos.

D).- La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la Función Administrativa, formal y materialmente considerada.

Cuando otros poderes emiten nombramientos o aplican presupuestos, aunque materialmente se trate de una función administrativa.

E).- La declaración unilateral y concreta del órga no en la producción de efectos jurídicos, es decir, al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

Los actos administrativos tienen características - de muy diversa índole, por ello, los autores los han agrupado en razón de ciertos aspectos que son comunes por lo que a continuación se hace referencia a la clasificación que hacen algunos tratadistas.

Para Delgadillo Gutiérrez, los actos administrativos se clasifican en:

1) En cuanto a su ámbito de aplicación; se clasifican en internos y externos, se consideran actos administrativos internos aquellos cuya existencia sólo se manifiesta dentro de la propia Administración, por lo que no pueden producir efectos respecto de los particulares. Los actos administrativos extremos trascienden la esfera de la administración.

2) De acuerdo con la naturaleza de la decisión; -- los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, dependiendo de la fase del procedimiento en que se emitió el acto.

3) Respecto a las voluntades que intervienen: pueden ser simples o complejas un acto simple es aquél que es emitido por un solo órgano, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto. - Los órganos complejos o colectivos que emiten por la consecuencia de diferentes órganos de la administración pública, identificados respecto a una misma materia y un mismo fin.

4).- En cuanto al margen de libertad para su creación, los actos administrativos se clasifican en regulados o discrecionales. Los actos regulados son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente, cuando se dan las respuestas que la norma establece, sin dejar ni un margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento a diferencia de los discrecionales, en los que la autoridad tiene la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no, así como el alcance de las consecuencias.

5) Por los efectos que producen, los actos administrativos se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan.

Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son, por ejemplo:

A) La concesión; considerada como el derecho que -

3) Respecto a las voluntades que intervienen: pueden ser simples o complejas un acto simple es aquél que es emitido por un solo órgano, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto. - Los órganos complejos o colectivos que emiten por la consecuencia de diferentes órganos de la administración pública, identificados respecto a una misma materia y un mismo fin.

4).- En cuanto al margen de libertad para su creación, los actos administrativos se clasifican en regulados o discrecionales. Los actos regulados son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente, cuando se dan las respuestas que la norma establece, sin dejar ni un margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento a diferencia de los discrecionales, en los que la autoridad tiene la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no, así como el alcance de las consecuencias.

5) Por los efectos que producen, los actos administrativos se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan.

Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son, por ejemplo:

A) La concesión; considerada como el derecho que -

se otorga al sujeto para el uso o explotación de bienes del estado o la prestación de un servicio público lo cual implica un privilegio respecto a los demás gobernados.

B).- La autorización, licencia o permiso, acto en razón del cual la Administración autoriza en el ejercicio de un derecho preexistente que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u, oportunidad y una vez que consta que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad la autoriza, de lo anterior se desprende que el derecho a realizar la actividad ya existía pero su ejercicio obliga al cumplimiento de requisitos previos.

C) La dispensa es el acto por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligación o una carga que tenían establecida.

Los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares son:

A) Las órdenes, son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o regulativas.

B) Los actos translativos de derecho.- Son aquellos que transfieren la propiedad o un derecho de un sujeto a otro.

C) La sanción.- Es la manifestación unilateral de voluntad de la Administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen carácter afflictivo y represivo.

6).- Por su contenido se clasifican en:

A) Certificaciones.- Son manifestaciones que dan validez, autoridad o constancias de registros de la vida civil de los particulares.

B) Registro.- Suscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares.

C) Notificaciones y Publicaciones; implican la participación de conocimientos de actos y situaciones jurídicas.
(19)

Al respecto el Licenciado Gabino Fraga, es más explícito al exponer el concepto de acto administrativo en razón de su finalidad al manifestar que los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

(19) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2a. edición. Edito. Pal, Méx., 1986. pág. 86

El primer grupo, es decir el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, el de actos de ejecución, están constituidos por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones que constituyen el principal fin de la autoridad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de los actos principales, representados por los últimos citados.(20)

3.2.- LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que pueden presentarse en su formación constituyen vicios que lo afectan.

La administración pública está formada por el o los órganos que la Ley autoriza para realizar los actos administrativos.

El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos individuales o colectivos, a quienes se enco

(20) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Méx. -- 1988, pág. 234.

mienda el ejercicio de la Función Administrativa, debiendo tener los titulares de dichos órganos la aptitud y carácter legal para actuar.

Debiéndose distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señalada en su esfera de competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.

Pudiendo establecerse una diferenciación entre la administración pública, la cual sería el sujeto activo, y entre el particular o gobernado, que sería el sujeto pasivo.

Los diversos tratadistas han realizado gran variedad de clasificaciones de los elementos del acto administrativo, considerando que es el profesor Serra Rojas quien maneja una clasificación más clara y precisa en cuanto a los elementos que lo integran, por lo que dicha clasificación será la que sirva de base a lo que a continuación trataré. (21)

Los elementos del acto administrativo se clasifican con diversos criterios, sin embargo atenderemos a los siguientes:

(21) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. pág. 531.

- 1.- Elementos subjetivos
- 2.- Elementos objetivos
- 3.- Elementos formales

1.- A su vez los subjetivos comprenden la existencia de los órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano.

La Administración Pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia encargadas legalmente de realizar los actos administrativos.

De lo anterior se desprende que el funcionario público o el titular del órgano encargado para conocer o determinar sobre un asunto en particular debe emitir su resolución con estricto apego a derecho sin que de la manifestación que haga del particular se desprenda dolo, mala fe o inobediencia de la Ley, ya que en el supuesto de que ocurra alguna de estas circunstancias se estaría en flagrante violación al principio de la legalidad en el cual debe basar su función y debiendo realizar ésta en la esfera de su competencia.

Siendo indispensable que las otras personas físicas que intervienen como titulares del órgano que emite dicha resolución estén investidas de facultades para desempeñarse como tales.

La competencia se puede clasificar en cuanto al -- grado, materia o territorio.

2.- Los elementos objetivos del acto administrativo son el presupuesto de hecho, el objeto y el fin.

El presupuesto de hecho se refiere al presupuesto abstracto plasmado en la norma ya que para que el acto administrativo pueda ser emitido, el contenido en el cual se basa debe ser cierto y jurídicamente posible.

Manuel María Díez define el presupuesto de hecho - como: "La apreciación del interés público hecho por la administración".(22)

Por otra parte, es conveniente señalar la diferencia entre motivo y motivación, ya que esta es la expresión - que la autoridad hace del motivo de su acto, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

En cuanto al objeto, este elemento, se basa en ls que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite y se

(22) DIEZ, MANUEL María. Ob. Cit. pág. 111.

refiere a la resolución que en el caso concreto emite la autoridad.

El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual, de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo a la Ley.

De lo anteriormente señalado se podría determinar las siguientes características del objeto.

- A) Que sea determinado o determinable
- B) Posible física y jurídicamente
- C) Que sea lícito es decir, que se ajuste a la Ley, que no sea incongruente con el derecho.

Respecto del último elemento jurídico, que es el fin, se refiere a todo mecanismo realizado por la autoridad administrativa, el cual se objetiviza mediante el acto administrativo, tiene como resultado alcanzar un fin, debiendo ser éste útil y conveniente para el interés general de la colectividad.

Asimismo, se puede definir este elemento, como el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "pa

ra que" de su emisión, en materia administrativa siempre co
rresponderá a la satisfacción del interés público.

El contenido de este elemento, se deriva de la voluntad del legislador expresado en la Ley, por lo que su inobservancia da lugar al desvío del poder que es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

3.- Los elementos formales, se clasifican en:

- 1.- El procedimiento
- 2.- La forma de la declaración
- 3.- La notificación

En cuanto hace al procedimiento administrativo este se analiza posteriormente.

Con respecto a la manera de manifestarse el acto administrativo al público en general, o bien el particular afectado por dicha resolución, se podría hacer una diferenciación entre formalidad y forma entendiéndose por la primera, como los requisitos legales para que el acto se manifieste y con respecto al segundo vocablo como el modo de manifestarse la voluntad administrativa que origina el acto; siendo la forma una parte de la formalidad.

El Profesor Serra Rojas hace la distinción entre formas intrínsecas y extrínsecas, definiéndose las primeras como aquellas que atañen a la configuración del acto, sin referirse al fondo mismo, y los segundos relativos al contenido que ha de seguir el acto. (23)

Clara muestra de la forma en nuestro derecho se establece en el artículo 16 Constitucional el cual a la letra dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Estableciéndose en este precepto que el acto debe constar por escrito y haber seguido el procedimiento establecido por la Ley.

El acto administrativo que afecta derechos o intereses particularmente debe ser notificado para que produzca sus efectos, lo cual integra el tercer elemento de formalidad, al realizarse dicha notificación al particular agraviado le permite a éste interponer los recursos que produce.

Respecto a la constancia del acto por escrito su -

(23) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. pág. 540.

importancia se manifiesta, ya que es el medio en que se expresa la existencia de la voluntad administrativa; al respecto del artículo 38 establece que los actos administrativos - que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos.

1.- Constar por escrito

2.- Señalar la autoridad que lo emite

3.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

4.- Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido; cuando se ignora el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

3.3.- CARACTERISTICAS

La manifestación escrita de la voluntad administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto físico y legalmente posible y con la debida fundamentación y motivación, - constituye el acto administrativo válido y eficaz.

Válido en tanto se ha reunido los requisitos que - la Ley establece y eficaz en virtud de que siendo válido, ha

sido notificado al particular.

La validez se deriva de una presunción que la Ley establece en favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo, la característica de legitimidad.

Así lo establece por ejemplo, el Código Fiscal al señalar en el artículo 68: "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales."

Para que el acto pueda surtir efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación. De esta forma el acto al ser eficaz, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, la cualidad de producir efectos sin necesidad de una autorización posterior, - incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

Es conveniente no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutar el acto, aún en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende -- que la ejecutividad es un atributo del acto y la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

El acto administrativo es ejecutivo en razón de -- que la Ley autoriza, a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro poder, ya que por aplicación de la teoría de la división de poderes, cada uno tiene a su cargo el ejercicio de una función, y la función administrativa, debe tener los elementos que garanticen la acción estatal tendiendo a la consecución de los fines del Estado, en los términos de la Ley.

3.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El ejercicio de las funciones del Estado solo puede ser realizado por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos. La función Legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una Ley. La función Judicial a través de la sentencia y la función administrativa se manifiesta con los actos administrativos. La forma de realización de estos actos integra lo que se conoce como procedimientos, los cuales se denominan procedimientos legislativos, procedimientos judiciales y procedimientos administrativos respectivamente, de acuerdo con la materia que se trate y órgano que la desempeñe.

Al hablar de procedimiento se suele confundir con proceso, vocablos que algunos tratadistas usan indistintamente, siendo que el proceso es el conjunto de actos realizados

conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, - la restauración de un derecho, o resolver una controversia - preestablecida; mediante una sentencia, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia Judicial como en materia Administrativa.

Existen diversos conceptos de procedimiento administrativo entre ellos, está el que señala el Licenciado - - Acosta Romero que lo define como: "Todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas." (24)

Al respecto, el Licenciado Serra Rojas lo conceptualiza, como: "Un conjunto de trámites y formalidades que - determinan los requisitos previos que proceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfección y condiciona su validez, al -- mismo tiempo que para la realización de un fin." (25)

Para García Oviedo el procedimiento administrativo

(24) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. pág. 573

(25) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. pág. 277

es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares.

Analizando las anteriores definiciones podemos concluir que el procedimiento administrativo lo forman o constituyen la sucesión de actos realizados por el órgano administrativo cuya finalidad es la emisión de un acto administrativo o bien la nulidad o modificación de otro acto.

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero en su obra de derecho administrativo, maneja el concepto referente a que existen diversos tipos de procedimiento administrativos se trate la esfera donde se este actuando el órgano administrativo y manifiesta que se puede hablar de procedimiento externo e interno, habrá procedimiento interno cuando la función administrativa está dirigida hacia los órganos internos que configuran su estructura integral para el funcionamiento y buen desempeño de las tareas que le han sido conferidas.

Pudiéndose poner de manifiesto dicha función o emisión del acto administrativo a través de medidas disciplinarias de carácter interno o bien formular ante algún órgano externo (órganos encargados de la procuración o administración de la justicia) la denuncia correspondiente por la mala

actuación de algún empleado o funcionario del órgano administrativo.

El procedimiento externo se traduce en el acto administrativo emitido por el órgano correspondiente cuando -- aquél esté dirigido, o bien una vez emitido, afecte la esfera de los derechos y obligación de los particulares.

Procedimiento previo y de ejecución, el primero -- existe cuando a la emisión del acto administrativo le precede la realización de estudios o análisis jurídicos previos -- para tratar de determinar la convivencia o ineficacia de la emisión del acto administrativo de que se trate.

Es procedimiento de ejecución cuando la autoridad administrativa requiere de la coacción a efecto de que cumpla el acto administrativo.

Procedimiento de oficio y a petición de parte.

El procedimiento de oficio es aquél iniciado y realizado por la autoridad administrativa en cumplimiento de -- las obligaciones inherentes a la función que motivó su creación y cuya realización debe ser el bien común o general.

A petición de parte es aquél que necesita que el -- particular, tratése de persona física o moral, motive al ór-

gano administrativo para que emita el acto correspondiente, pudiendo ser esto clara muestra del derecho de petición, garantía constitucional establecida en el artículo 8 de nuestra Carta Magna.

Considerando que es necesario para la realización de los fines del Estado, los cuales se traducen mediante la emisión del acto administrativo a través del órgano correspondiente, que los pasos o fases componentes del procedimiento administrativo estén carentes de complejidad o bien duplicidad de funciones, ya que solo algunas excepciones generalmente el particular agravia, por emisión a consecuencias del acto administrativo, comparece personalmente ante el órgano administrativo para enterarse del porqué de la emisión del acto que lesiona sus intereses.

Comprendiéndose que de ser de fácil o sencillo entendimiento el proceso administrativo el particular afectado podría hacerse cargo por sí mismo de la tramitación correspondiente del procedimiento ya que aunado a la lesividad de sus intereses si agregamos el pago de honorarios a un profesional para la tramitación de aquél será de mayor embergadura la erogación que tenga que hacer.

Por lo que me acojo a la idea de que el procedimiento administrativo debe ser escrito, sumarismo, que se ac

túe de acuerdo a las más estrictas formalidades procesales - debiéndose apegar al principio de legalidad y que una vez -- que ha sido debidamente notificado al particular y enterado del alcance de la emisión del acto administrativo se le otorgue la posibilidad de interponer algún recurso, lo cual da origen al procedimiento contencioso o administrativo.

3.4.1.- ACTOS PREPARATORIOS.

El procedimiento administrativo el cual es la continuidad de actos realizados por el órgano administrativo, - que prepara la emisión del acto administrativo, prevee ciertos aspectos para su realización los cuales se pueden enunciar de la siguiente manera:

- A) Iniciación
- B) Instrucción
- C) Decisión
- D) Eficacia

La fase de Iniciación del procedimiento también -- llamada de apertura, se puede presentar en dos formas de oficio o de petición de parte.

La forma oficiosa se inicia cuando el mismo órgano administrativo realiza los trámites correspondientes que im-

pulsan el procedimiento porque otro órgano de la administración así se lo ordene o solicite.

El procedimiento a petición de parte solo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular al órgano administrativo.

En la fase de Instrucción, el órgano administrativo tiene el deber de llegarse todos aquellos elementos de convicción que sirvan de base y parte sustentable a la emisión del acto administrativo, en esta fase, los particulares que se sienten afectados por la emisión del acto deberán ser oídos en el procedimiento, aportar pruebas y formular sus alegatos, para la defensa de sus intereses. Si no se observa lo antes expuesto, se estaría en flagrante violación a las garantías consagradas en el artículo 14 Constitucional.

En la fase de Decisión, el órgano administrativo emite el acto correspondiente con base en los elementos de convicción que se aportaron, debiendo ser dicho pronunciamiento por escrito y oportunamente correspondiéndose esto del derecho de petición consagrado en el artículo 8 Constitucional.

Finalmente la fase de eficacia y manifiesta en el principio de las disposiciones que afectan los derechos de

los particulares y se realiza a través de la notificación -- del acto que se ha procedido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto.

3.4.2.- RESOLUCIONES.

Una vez concluido el procedimiento administrativo se emitirá el acto correspondiente el cual tiene como característica principal que los derechos y obligaciones que produce tienen un carácter principal e intransmisible.

En cuanto a los efectos que producen los actos administrativos se clasifican, actos que aumentan los derechos de los particulares actos que los limitan y actos que hacen constar.

Tal y como se analizó en el Capítulo anterior correspondiente a los primeros la concesión, la autorización, licencia o permiso, la dispensa y la admisión a la segunda clasificación, las órdenes, los actos translativos de derecho y la sanción y a los terceros las certificaciones, el registro y las notificaciones y publicaciones.

3.4.3.- ACTOS DE EJECUCION.

La manifestación escrita de la voluntad administra

tiva, generada a través del procedimiento respecto de un objeto y fin físico y jurídicamente posible, debidamente fundado y motivado constituye propiamente el acto jurídico emitido por el órgano administrativo correspondiente.

Todo acto administrativo emitido a través del correspondiente procedimiento administrativo se refutará válido y eficaz, válido en cuanto a su emisión se estuvo en plena observancia a las normas aplicables al caso concreto y -- eficaz en tanto se realice debidamente la notificación del acto al particular al cual va dirigido.

Si partimos del hecho que la autoridad administrativa tiene como fin principal alcanzar o lograr el bien común o bienestar general dirigido a la colectividad, se presume y se da por hecho que en la actuación de aquella está libre de dolo, mala fe, iniquidad o mala aplicación o inobservancia de la Ley o reglamento en que se base su actuación -- desprendiéndose de lo anterior la presunción de legitimidad del acto.

Una vez emitido el acto requiere de su cumplimiento sino estaríamos en la inicua función o tarea administrativa, para lo cual el Estado cuenta con todo un mecanismo implementado para ello, se pudiera dar el caso que el particular al cual van dirigidos los efectos jurídicos producidos -

por el acto emitido los realizará de conformidad o bien por voluntad propia, en caso contrario el Estado está facultado, tal y como sedesprende del texto constitucional, para ejecutar el acto administrativo, por la fuerza jurídica y material del poder público, con lo anterior, queda de manifiesto la facultad de ejecutoriedad que tiene la administración pública.

Por la propia naturaleza de la función administrativa realizada por el Estado, la cual deberá estar siempre encaminada al bienestar colectivo, se comprende que el cumplimiento a el contenido o a lo establecido por el acto administrativo deberá realizarse a la mayor brevedad posible, -- sin dificultad alguna, ya que de lo contrario el Estado limitaría o dilataría la consecución de los fines supremos que dieron origen a su creación tal y como lo es la planeación, ejecución, alcanzar logros y metas, y un sin fin de objetivos más, todos ellos dirigidos a lograr un bien común a la colectividad.

Algunos tratadistas señalan que toda colectividad administrativa del Estado debería estar bajo la vigilancia o supervisión del Poder Judicial, lo cual estaría en contra de la teoría de la división de poderes.

3.5.- EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.

Dicho principio pone de manifiesto que la autoridad solo puede actuar de acuerdo con la autorización o facultades que la Ley le otorgue.

El artículo 16 Constitucional establece que nadie puede ser molestado en su personal, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De lo anterior se desprende que ningún órgano del Estado puede emitir o realizar actos jurídicos, individuales o colectivos, que no estén plasmados en la Ley emitida con anterioridad al hecho, ya que en caso contrario se estaría en presencia de una función anárquica e ilegal del Estado, ya que primeramente se lesionarían los intereses o derechos de los gobernados y posteriormente la autoridad administrativa que emitió el acto trataría de justificar dicha resolución, es decir cubriría de justicia lo anterior.

Lo que se traduciría en flagrante violación a las garantías individuales plasmadas en nuestra Carta Magna y -- los Derechos Universales del Hombre.

Una excepción a lo antes señalado se refiere a la facultad discrecional que se traduce como libre apreciación de la Ley dejada a la Administración para que ésta determine cuándo actuar.

3.6.- LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez que el acto administrativo haya sido emitido y éste afecte o limite la esfera jurídica del o de los -- particulares a los cuales vaya dirigido se requieren ciertos requisitos para que aquel sea válido.

A) Ser emitido por autoridad competente, es decir, que tenga facultades para emitirlo.

B) Constar por escrito, generalmente es mediante - oficio, en el cual conste el nombre de la autoridad que lo - emite, características y límites del acto.

C) Motivación legal, esto se refiere a que la autoridad administrativa tiene la obligación de notificar al particular agraviado las circunstancias o condiciones especia--les de hecho de que debieron de concurrir para dar origen a la emisión del acto.

Debiendo ser éstas, condiciones inmediatas y anteriores a la emisión.

D) Fundamentación, en toda actividad administrativa que vaya dirigida hacia los particulares la autoridad regpectiva deberá de invocar los preceptos legales que le faculten para su actuación.

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

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

4.1.- EL SERVIDOR PUBLICO

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y tomando en consideración la Teoría General del Derecho Administrativo, a la cual me referiré en forma particular más adelante, podemos partir de la idea de que, el Servidor Público es aquel sujeto titular de un Organó del Estado, sea elegido por voto directo, o bien por designación del superior, según sea el caso.

Ante la ficción o abstracción jurídica de las personas morales aceptada en el derecho privado tratándose de Sociedades Mercantiles, esta teoría tiene aceptación de alguna manera en el Derecho Público como parte de una evolución de las instituciones del derecho según lo exponen Gaston - Jesse y Leon Duguiti, en sus Obras de Derecho Público.

En efecto, el sustento de las personas morales radica en la conceptualización del sujeto considerándolo como una abstracción reconocida por el derecho, a través de la cual considera como sujeto capaz de ser titular de derechos y obligaciones a una entidad conformada por un determinado número de individuos. A esa entidad se le reconoce una voluntad distinta a la de sus miembros y se le confiere la capaci

dad jurídica. Sin embargo, para su funcionamiento, expresión de la voluntad en el ámbito del Derecho; también en la práctica, requiere manifestarse a través de una o varias personas físicas. Este mecanismo se aplica también a el Estado como persona moral, a quien se le reconoce calidad jurídica. Sin embargo, el Estado no tiene carácter privado. Su naturaleza le confiere carácter público si partimos de su concepto como la organización jurídica política independiente que ejerce su soberanía sobre la población asentada en un territorio determinado. Dicha organización se rige por un sistema jurídico que establece los órganos de Gobierno y les confiere atribuciones. Desde este punto de vista, el Estado se distingue de las personas morales de carácter privado, por su objeto y fin. En efecto, el objeto de las personas morales privadas se refiere a una actividad lucrativa y de interés particular y su origen se basa en la voluntad de sus miembros al suscribir el contrato social y plasmarlo en el Acta Constitutiva.

El Estado tiene su origen, como ya se anotó en el primer capítulo de este trabajo, en la soberanía popular y en el concepto de nación; está el conjunto de individuos asentados en un territorio que estiman propio, y que se distinguen por las semejanzas de idioma, costumbres, sentimientos e instituciones, con una historia común que, al organizarse se dan una forma de gobierno y una Ley fundamental pa-

ra regir su vida en sociedad y de esta deriven las demás Leyes.

De esta forma, el Estado se crea en base a la nación y así se consigna en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, tanto la nación como el Estado no pueden quedar en el ámbito de la puramente conceptual, requieren materializar su existencia y por este motivo el poder soberano del pueblo manifestado en el Constituyente se institucionaliza en el Estado y se regula en la Constitución. En este documento se determinan los órganos del Estado y se regulan sus actividades. Así clásicamente la Constitución se integra por una parte digmática y una parte orgánica; en ésta se establecen los órganos del Estado.

El Estado tiene un fin de interés público y pretende lograr el bien común. En esto se justifica el ejercicio del poder soberano y el sometimiento de los gobernados al imperio del Estado.

Para lograr este fin se determinan los órganos del Estado. En principio se dividen de acuerdo a las funciones del mismo: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. De estos hemos hablado ya en el primer capítulo.

Aquel antecedente nos sirve para describir que los servidores públicos son los titulares de los Organos del Estado. Es a través de ellos que se va a manifestar o materializar la voluntad del órgano.

El servidor público será aquella persona que reúna las siguientes características:

Ser titular de un órgano del Estado, o de las unidades administrativas que conforman dichos órganos.

La titularidad proviene de dos fuentes principales: la elección y la designación o nombramiento.

La elección corresponde a los titulares de los órganos ejecutivos y legislativo; es decir, son elegidos por voto directo. El Presidente de la República titular del Poder Ejecutivo. Los Diputados y Senadores, integrantes del Poder Legislativo. De igual manera, el Presidente Municipal y su planilla de síndicos y regidores son elegidos por voto directo, en este nivel de gobierno.

Los demás cargos se obtienen por nombramiento o designación como por ejemplo los Secretarios de Estado que conforme a los artículos 91 y 92 de la Constitución Federal son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Re-

pública. De igual manera se obtiene la titularidad de los -- otros órganos del Estado dentro de la organización centralizada del Ejecutivo e internamente en los órganos descentralizados.

la Declaratoria de haber triunfado en la elección; el acta correspondiente, es el documento que legitima al servidor en estos casos.

En cambio, el nombramiento es una facultad que corresponde al superior jerárquico dentro de la organización administrativa centralizada. Ante la responsabilidad del titular del órgano central, se le permite designar a sus colaboradores y con esta facultad otorgar el nombramiento.

El nombramiento constituye en este caso la legitimación para ser titular del órgano y por ende, la potestad para ejercer las facultades que la Ley concede al órgano del Estado.

Otra característica del servidor público se refiere a que su nombramiento debe ser conforme a la Ley, lo que presupone que el órgano debe estar previsto en la Ley Orgánica, o reglamento interior en donde se precisen las facultades y atribuciones para cuyo ejercicio se le otorga la competencia al servidor público.

Lo anterior da por sentado que el servidor público ha justificado cumplir con los requisitos personales para satisfacer el nombramiento como son: edad y capacidad profesional y no estar suspendido en sus derechos.

La edad corresponde a un requisito relacionado con la capacidad del sujeto de ser titular de derechos y obligaciones, a fin de que pueda ejercer jurídicamente la atribución que la Ley le confiere a los órganos del Estado. Por esta misma razón no debe estar suspendido en sus derechos como consecuencia de sentencia que le haya declarado culpable de algún delito que merezca pena corporal o que lo declare inhabilitado para desempeñar un cargo público.

La capacidad profesional es un requisito que debe acreditarse para desempeñar el empleo o cargo público, pues el servidor público tiene como finalidad administrar los negocios públicos; es decir aquello que corresponde al Estado, a la sociedad.

Consecuencia del nombramiento o de la elección, es que el servidor público estará sometido al régimen jurídico que su carácter le impone. Es decir, su relación jurídica para con el Estado no será solo de índole laboral sino que regulará el desempeño de sus funciones en aras del interés público, siendo responsable ante el superior jerárquico si se

trata de órganos subordinados, o bien ante los otros órganos del Estado, como por ejemplo, el caso del presidente de la República ante el Congreso de la Unión, a quien debe rendir cuentas de su administración anualmente y solicitar permiso para ausentarse del país.

En síntesis, los servidores públicos son los titulares de los órganos del Estado, designación que les da la Ley de Responsabilidades en su artículo 2o. que dice:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Por su parte, el artículo 108 Constitucional en su primer párrafo, establece:

"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, 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 cuarto párrafo del citado artículo 108, de manera complementaria establece la competencia local en los siguientes términos:

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

Una vez determinados los sujetos a quienes se les cataloga como servidores públicos, examinaré las facultades que por tal motivo pueden ejercer, en el siguiente inciso de este capítulo.

4.2.- FACULTADES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO

La organización administrativa del Estado, por su naturaleza, se estructura en unidades administrativas. Estas unidades administrativas corresponden, desde el punto de vista de la ciencia de la administración, un grupo de sujetos - que de manera organizada y concatenados con otros grupos semejantes, ejercen las actividades necesarias para adminis-

trar. Es decir, la acción de administrar se ejecuta por los órganos administrativos y éstos constituyen una organización sistemática, identificada por la subordinación y jerarquía - en que se ubican sus órganos.

La organización corresponde a uno de los elementos de la administración. Se entiende como la posición que ocupan los elementos materiales y personales de la propia administración y que facilitan la acción de administrar por medio de procedimientos adecuados a fin de lograr un resultado concreto y eficaz en la aplicación de recursos.

Este fenómeno de la ciencia de la administración, lo recoge el derecho administrativo para su regulación. El - Estado Moderno, por su naturaleza, no puede ser unipersonal. Se requiere de un grupo de personas que realicen las funciones que la Ley señala. Además se requiere de Grupos o unidades administrativas para realizar funciones específicas. Esto justifica la creación de órganos y cultiva la necesidad de ubicar a las personas que van a intervenir en esos órganos; es decir a sus titulares.

La creación de los órganos administrativos no es casual, ni mucho menos arbitraria. Obedece a un mandato legal su creación y funcionamiento, en respecto al principio - de legalidad así, la Constitución en su parte orgánica deter

mina los órganos que conforman la estructura del Estado. Se reglamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se complementa en los reglamentos interiores.

En virtud de la división de funciones y del trabajo, el Estado como entidad única se clasifica y subdivide internamente formando una organización administrativa, en los términos a que me he referido en capítulos anteriores. Es decir, forma una organización Centralizada y otra descentralizada. Esto, desde el punto de vista de la Ciencia de la administración. Desde el ángulo jurídico se trata de la misma personalidad del Estado, o bien del reconocimiento que otorga a ciertas personas jurídicas que conforman parte de su estructura.

Desde el punto de vista funcional y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 91 y 92, en relación con los artículos 49, 50, 51, 52, 94, 95, 96 y 97 de la Constitución Federal, regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto al Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto a este y la del Congreso en cuanto al órgano legislativo, contienen la normación que estructura internamente estos órganos del Estado les atribuye sus funciones, así como la atribución de que gozan sus titulares.

De esta manera se constituyen los órganos del Estado; así entendemos que tales órganos corresponden en su naturaleza a un concepto encuadrado dentro de la ciencia de la administración. Es decir, esta disciplina se encarga de la función de administrar en general, y se aplica tanto a sujetos privados como públicos. En este último caso encuadra como administración pública por corresponder a la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo, como órgano del Estado.

Sin embargo, los órganos responden a la organización de un sujeto complejo; éste es el que tiene la personalidad jurídica y la ejerce a través de la competencia que se da a los órganos de acuerdo a la materia o al grado y a fin de cuentas produce actos jurídicos en función de la personalidad; es decir, del ejercicio de las atribuciones que se confieren a los titulares de los órganos.

La vinculación necesaria entre el órgano y la persona que se convierte en titular en razón del Nombramiento o la elección, según lo he dejado asentado con anterioridad, según lo convalida la actuación de los sujetos a nombre del órgano, ya no por cuenta propia. Esta actuación, sometida al principio de legalidad, genera derechos y obligaciones entre el órgano del Estado y los gobernados, así como también la relación entre el titular y el órgano va más allá de una re-

lación contractual o de carácter laboral. Al conferirse al titular el imperio contenido en las facultades o atribuciones del órgano ya no actúa por cuenta propia sino en representación del órgano y se convierte así en funcionario público, o propiamente en servidor público cuya conducta queda sujeta a la Ley que regula la actividad del órgano. Por esta razón se le impone al funcionario un régimen jurídico especial, distinto de aquél que se aplica a los gobernados que no tienen esa representación.

El nombramiento o la elección, en su caso, son el origen del funcionario. En acto formal les da el carácter -- que les permite actuar en representación del órgano del Estado. Les da la investidura y esto implica el ejercicio legal de las facultades conferidas al órgano.

Cabe distinguir que las atribuciones o facultades son los derechos y obligaciones que se otorgan, por la Ley, al órgano de gobierno en sí mismo. El ejercicio de las mismas debe ser una acción del funcionario, puesto que el órgano corresponde a una entidad administrativa. Es decir, la -- ciencia de la administración crea el órgano. El derecho le -- da reconocimiento jurídico y le otorga personalidad, pero su función debe ser realizada por personas físicas que desarrollen su actividad.

Por consecuencia, a fin de otorgarles la represen

tación del órgano, el derecho establece formalidades como ya se dijo con anterioridad, y que corresponden al nombramiento o la elección, en su caso. Esta es la declaración formal que permite identificar al titular del órgano administrativo con el órgano. Es la forma también de acreditar el cumplimiento de los requisitos que acrediten la capacidad del servidor público para desempeñar el cargo que se le encomienda, como -- son la edad límite para el cargo, como por ejemplo los 35 -- años que se establecen como mínimo, para ser presidente. Así también, se debe acreditar la capacidad profesional, como es el ejemplo de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que deben justificar el Título de Licenciados en Derecho.

También se toma en consideración el antecedente en la conducta de los servidores cuando la Ley se refiere a que no deberán ser condenados por penas privativas de la libertad o haber sido suspendidos en el ejercicio de sus derechos civiles.

Lo anterior, es parte del régimen jurídico que se aplica a los servidores públicos y que condiciona el nombramiento o la elección; por otra parte, también se regula el ejercicio de las atribuciones o facultades, pudiendo requerir, por ejemplo, la asistencia, refrendo o convalidación del acto por un Secretario o fedatario que justifique y legitime las actuaciones del titular del órgano, como es por --

ejemplo el caso del referendo Ministerial a que se refiere el artículo 92 de la Constitución.

Mención aparte son las resoluciones que contengan las aplicaciones de las facultades y que constituyen los actos de naturaleza administrativa que vinculen jurídicamente al funcionario con los particulares o con otros órganos del Estado. Es en esta tesitura que se aplica al principio de legalidad y del cual nos ocuparemos en inciso por separado.

A fin de cuentas, las facultades de los funcionarios o servidores públicos se establecen en la Ley y se determinan por la competencia del órgano, del que se es Titular. Este esquema legal es congruente con la organización administrativa del Estado que se apoya en el otorgamiento de facultades al órgano, las cuales son ejercidas por el funcionario, por consecuencia, es la ley la que determina tanto la existencia legal del órgano estatal, como las facultades que puede ejercer y éstas, en última instancia, son las que puede ejercer el funcionario.

4.3.- LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO.

A fin de precisar la responsabilidad objetiva del Estado es necesario hacer mención de manera breve, a los antecedentes históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidad

des de los Servidores Públicos, a fin de desembocar en el actual sistema mexicano. Al respecto podemos citar los siguientes:

El sistema de la Residencia.- Proveniente de España y regulado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, fué impuesto en nuestro territorio el juicio de Residencia.

El primer antecedente suscitado en tierras americanas fué la aplicación a Hernán Cortés de este llamado juicio de residencia. Este consistía en arraigar al sujeto, generalmente funcionario de la Corona Española, para que no se sustrajese a la acción de la justicia y pudiera responder de los cargos que le formularan derivados de conductas observadas en el desempeño de sus funciones y que implicaran responsabilidad.

Bernal Díaz del Castillo, en su Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España(26), narra al respecto: - "Como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de la conducta de Cortés, se ordena a Luis Ponce de León, primo del Conde de Alcandete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia."

(26) Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XII. Edit. Espasa Calpe, pág 173. Madrid, 1947.

Tal juicio de residencia tenía los siguientes motivos:

a) se le pedía cuenta, ante todo, si el funcionario había cumplido las instrucciones, ordenanzas, provisiones y cédulas Reales.

b) Qué conducta había observado en orden al buen tratamiento de Indios; y más aún, si había procurado la mejor instrucción y tratamiento de éstos.

c) Si cometió actos de violencia o atropelló la libertad en las elecciones eclesiásticas seculares de los cabildos y comunidades.

d) Si por consejo del asesor general se siguió daño al público y a los particulares.

e) Si el asesor y demás personas (secretarios, capitanes, criados y allegados al Virrey) detuvieron la determinación de las causas (juicios) con perjuicio de las partes.

f) Si por el Virrey o por sus allegados se cometió algún fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas.

En el caso de Hernán Cortés, los principales moti-

vos que tuvieron para "residenciarlo" fueron los siguientes cargos: "Que no dió parte de oro a sus colaboradores, y la Corona. Que no repartió muchos indios a quienes se los habían solicitado. La reposición de caballos muertos en acción militar. Y afrentar a sus personas, que por mandato de Cortés lo habían hecho.

Al parecer, según lo relata José Barragán (27), -- "este extremo que ampara a las personas, como todos los demás cargos, desde luego, nos dan la sensación de que en la residencia se podía interponer absolutamente cualquier clase de querrela o reclamación."

"Y después que se les hizo grandes recibimientos - en la entrada de aquella ciudad, se pregonó residencia general contra el presidente y oidores pasados, y todos los hallaron muy rectos y buenos, y usaron de sus cargos conforme a justicia."

Tales fueron los primeros pasos de la Real Audiencia de México, y tales los primeros juicios de residencia en tierras americanas; decididos y enérgicos. Así pues, a modo de conclusión podemos ver:

a) Que el trasplante de las instituciones, en gene

(27) BARRAGAN, José. Antecedentes del Régimen de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos. Edit. Manuel Porrúa, pág. 15, Méx. 1984.

ral, es completo y perfecto.

b) Que éstos se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas en el derecho castellano.

c) la práctica de la residencia es ritual, sistemática o implacable; ésta:

- ofrece los mismos caracteres que tienen en el derecho peninsular, y es
- la lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales conocerán en principio, hasta de aquellas cosas reservadas al Consejo -- del Rey.

d) Que con esta ampliación de las facultades de los jueces de residencia, o de la audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se conseguía una mayor autonomía.

e) Quedan patentes también las funciones ejecutivas de la audiencia.

f) En fin, vemos cómo el juicio de residencia se -- aplica absolutamente a todas las autoridades: este hecho junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o limitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades; a la vez que servirá al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilite la residencia; no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con --

las llamadas visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los recidenciados es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad, como hoy diríamos."

De lo anterior podemos aceptar que este "juicio de residencia" tenía por finalidad exigir la responsabilidad de los funcionarios de la Corona, además de constituir un medio de control de la legalidad y una garantía para los gobernados. Este juicio dentro de nuestra legislación tuvo una evolución en esas tres vertientes, bástenos por ahora citarlo como antecedente en el caso de la responsabilidad de los servidores públicos.

Juicio de Responsabilidad

Las Cortes de Cádiz (1810-1813) constituyeron una legislación vigente en los inicios del México independiente, en virtud de la aceptación del ordenamiento Constitucional de ellas emanado, como de la legislación posterior. En todas ellas prevalecía el juicio de residencia adecuándolo a las nuevas condiciones del país.

En la Constitución de 1814 promulgada en Apatzingán por Don José Ma. Morelos y los demás Insurgentes que convocaron a la Asamblea Constituyente, dedican dos extensos capítulos a regular el juicio de residencia con los propósitos des-

critos con anterioridad. Es decir, se parte de la idea de que la autoridad, salvo el Rey (hoy presidente) debe responder ante la representación nacional y ante la justicia ordinaria, - en su caso, de la responsabilidad en que incurra por violaciones a la Constitución y a las leyes, así como por lesión de derechos.

Así pasó a la legislación del México independiente incorporándose a la Constitución y demás leyes complementarias vigentes entre 1810-1813.

El artículo 261, "Facultad sexta de las del Tribunal Supremo" de la Constitución de 1812, estableció: "Carecer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".

En este ordenamiento se consideraban sujetos de la residencia, en primer lugar a los integrantes del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo prescrito en el decreto de 24 de septiembre de 1810, coincidente con los reglamentos de 16 de enero de 1811, 26 de enero de 1812 y el de 8 de abril de 1813.

También se incluía como sujetos del juicio de residencia a los secretarios del despacho, artículo 226 Constitucional. El artículo 261 del mismo ordenamiento incluía a todo empleado público. Se consideraban también sujetos al juicio de residencia a los diputados.

La materia de la residencia es un punto importante en la vida del País; siguiendo las tendencias modernas se distingue la responsabilidad de los funcionarios en el aspecto civil, penal y administrativo; sin embargo tratándose del juicio de residencia se fincaba una responsabilidad universal e ilimitada, a los funcionarios por las infracciones a la Constitución o a las leyes, haciéndoles responsables de manera directa.

La materia del juicio, a fin de cuentas era el cumplimiento de la Ley, la aplicación del orden legal o a los funcionarios del Estado para evitar la arbitrariedad y la ilegalidad.

La substanciación del juicio incluía algunas medidas preventivas y determinaba también la distribución de competencias entre la justicia ordinaria (jueces, Tribunales menores, y el Supremo Tribunal), así como la competencia del Tribunal especial de residencia (para conocer de los Magistrados del Supremo Tribunal), las facultades del rey, y otras de las mismas Cortes.

Las medidas precautorias se referían, en primer lugar, a la suspensión, aunque automática, también provisional, del presunto responsable. La segunda se refería al desafuero del funcionario y una tercera es la de declaración de si hay

o no lugar a la formación de causas de responsabilidad. Respecto de Magistrados y Jueces, corresponde la declaración al superior inmediato, sólo para el Supremo Tribunal correspondía a las Cortes. Los empleados públicos serían avisados ante sus respectivos superiores, o directamente ante el Rey, o jueces competentes.

Estos antecedentes fundaron una evolución en el juicio de responsabilidad que llegó a cristalizar, de alguna forma, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982 y sus posteriores reformas, que analizaremos más adelante.

A partir del 10. de enero de 1983, un nuevo régimen de responsabilidades oficiales para funcionarios y empleados públicos entra en vigor, al modificarse el Título IV de la Constitución por decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982. Asimismo, se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a que se ha hecho alusión en el inciso precedente.

Se abarcan cuatro sectores de la responsabilidad: política, administrativa, penal y civil.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas, que interesa para nuestro estudio, lo --

tiene en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo Tercero, de la Constitución, así como la citada Ley de Responsabilidades.

Se pretende salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones públicas.

Los sujetos a quienes va dirigida esta responsabilidad son los servidores públicos, entendiéndose como tales, según el artículo 108 de la Carta Magna, a los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. También son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los Tribunales Superiores del Estado. El Presidente de la República solo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2 de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos.

Las causas por las cuales se puede exigir la respon

sabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, se fundamentan en el artículo 49 de la Ley citada.

Al respecto, debe vincularse el artículo 47 de la citada Ley, así como el 113 Constitucional, que plantea dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denomina obligaciones de los servidores públicos; ahora bien, todas las normas de derecho público establecen, de uno u otra forma obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, por lo cual habrá que precisar que al estar establecidas en la Constitución las causas de responsabilidad, no será necesario precisar en la Ley esas obligaciones, pues bastaría con calificarlas como "Causas de Responsabilidad Administrativa".

Por otra parte, las 22 fracciones del artículo 47, han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, aún sin razón suficiente, a cualquier servidor público. Sin embargo, bien empleada la discrecionalidad por los funcionarios, actuando como jueces de la administración, tal facultad resulta benéfica si motiva y fundamenta la resolución en los términos del artículo 16 Constitucional.

Las causas a que hace referencia el citado precepto,
son:

- 1.- Falta de diligencia
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información
- 4.- Descuido de documentos e información
- 5.- Mala conducta y falta de respeto con el público
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores
- 7.- Falta de respeto a un superior o insubordinación
- 8.- No informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe
- 9.- Ejercer funciones que no le corresponde
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 días discontinuos en un año
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona -- inhabilitada
- 13.- No excusarse cuando tenga impedimento
- 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento
- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses -- estén afectados
- 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración

- 17.- Intervenir en la designación de una persona - sobre la que tenga interés personal
- 18.- No presentar su declaración de bienes
- 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría
- 20.- No informar al superior de la inobservancia - de las obligaciones de sus subalternos
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica
- 22.- Los demás que impongan las leyes.

Sanciones

Cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Carta Magna, se le podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, apercibimiento y amonestación, sea en forma pública o privada, en los términos del artículo 52 de la Ley de Responsabilidades.

De lo expuesto se desprenden las consecuencias con este sistema de control de los servidores públicos: Uno considerado como una facultad disciplinaria y otra referida a la responsabilidad patrimonial.

En el primero como se trata de una relación interna basada en la jerarquía y subordinación de los órganos administrativos, cuya finalidad es mantener la unidad de acción y de administración de los órganos del Estado. Es decir, se trata de aplicar el poder de mando que la ley concede a los superiores como parte de la facultad de dirección.

Por otra parte, se trata de garantizar la responsabilidad patrimonial que el Estado debe tener frente a los ciudadanos en un régimen de responsabilidad, sea objetiva o subsidiaria de los funcionarios públicos.

Es decir, se establece una doble relación de carácter patrimonial entre los siguientes sujetos: El Estado como administrador de los negocios públicos y entidad soberana de sus actos y sus funcionarios, que resultan responsables del ejercicio de las atribuciones que la Ley les concede, a nombre del Estado.

Por otra parte, la garantía patrimonial que administrativamente debe guardar el servidor público ante el Estado como sujeto patrón.

En el primer supuesto se trata de relacionar intereses entre el Estado y sus funcionarios. En el segundo, se considera que es la relación entre el Estado y los administrados.

Es importante considerar que la relación entre el Estado y sus funcionarios se rige por un estatuto de derecho público que involucra, en una misma relación, características de tipo laboral en cuanto que es patrón, y se regula una prestación de servicios sui generis, entre ambos sujetos, -- así como de carácter administrativo por tratarse de relaciones entre órganos de la administración pública que realizan una actividad estatal regulada por un régimen específico de normas de derecho público.

En esta relación se trata de salvaguardar la legalidad, honestidad y eficiencia de los servidores públicos -- por ser los representantes del Estado y tener la responsabilidad de actuar conforme a la Ley, pues en sus actos se compromete la actividad oficial del Estado frente a todo mundo.

En el supuesto de la relación que se da entre el servidor público, en su carácter de miembro de la administración y los gobernados, se crea un vínculo de Derecho Público que implica una relación legal, honesta y eficiente, que -- crea consecuencias jurídicas entre el Estado y los gobernados. Esta relación suscitada como consecuencia de los actos de la administración pública, implica responsabilidad para el Estado, así como para el servidor. Por este motivo, el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades, señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones ad-

ministrativas, respecto al sancionado o sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia. Respecto al hecho o al acto deben tomarse en consideración: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

En estas circunstancias, cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 se ha obtenido un beneficio económico o se han causado daños y perjuicios, el monto de la sanción se fijará duplicando la cantidad de tal concepto. Cuando el afectado sea el Estado, se entiende que con el monto de la sanción se cubren los daños y perjuicios al propio Estado.

Sin embargo, cuando el afectado por la conducta -- del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues por su naturaleza, la sanción constituye un crédito fiscal. Por tanto, la responsabilidad del servidor público será de carácter civil por ser derivado de la relación laboral que éste tiene con el Estado, así como por tratarse de una actividad oficial a través del servidor público.

Hasta la reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1993, este ordenamiento

no establecía una vía procesal eficaz para resarcir al gobernado por los daños sufridos. Además, tampoco se contemplaba la responsabilidad que el Estado pudiera tener, lo que hacía muy difícil exigir la responsabilidad, tanto del servidor público como del Estado como institución, lo que se traduce en una injusticia al no repararse el daño causado, así como en una irresponsabilidad del propio Estado frente a los ciudadanos.

A partir de la Reforma a la citada Ley de 1993, se modificó la responsabilidad objetiva del Estado. De un sistema de casi total ausencia de responsabilidad se pasó a uno de responsabilidad solidaria. En dicha reforma las obligaciones del Estado, derivadas de su función oficial son determinadas y se otorga acción al particular para que las exija, - tanto al Estado como al servidor público.

En efecto, se establece primero la obligación administrativa y económica del servidor público por responsabilidades derivadas de su encargo, a quien se le pueden exigir - por el Estado; o bien, éste puede responder por tales obligaciones y exigir las al servidor público, respondiendo así, solidariamente al Estado y el servidor público ante los particulares. También se establecen varias alternativas procesales que se analizan en subsecuente inciso.

A fin de cuentas, se puede concluir que de la responsabilidad objetiva del Estado, se ha pasado a un sistema de responsabilidad solidaria del Estado. Es decir, ahora se ha establecido un sistema solidario entre el Estado y el servidor público frente al particular, quien tiene diversas vías para exigir a uno u otro sujetos la responsabilidad administrativa.

La diferencia se establece con la reforma de 1993, que hasta esta fecha se habían formulado diversas críticas a la Ley por la ineficiencia que representaba. Por ejemplo: Josefina Soberanes Fernández, en su artículo: "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", publicada por Manuel Porrúa, México, 1984, en la compilación "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", establecía la siguiente crítica a la Ley, como estaba vigente en esa época: "...tenemos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas y piedra fundamental del programa de renovación moral de la sociedad propugnado por el Presidente Miguel de la Madrid".

Después de un año de haber iniciado sus labores, vemos que está cumpliendo bien su cometido; sin embargo, creemos se deben afinar mejor sus instrumentos legales, pues de lo contrario a largo o mediano plazos puede incurrir en uno

de dos excesos: volverse una supersecretaría de Estado, que apabulle a las demás dependencias del Ejecutivo; por otro lado, se puede convertir en una oscura dependencia del Ejecutivo, simple y sencillamente porque un próximo presidente de la República le resta todo su peso político.

Para evitar ambos extremos y para que pueda seguir cumpliendo eficazmente sus funciones de control y previsión dentro de la Administración Pública, nos permitimos expresar dos sugerencias: la independencia de la Contraloría General de la Federación respecto del Poder Ejecutivo Federal y la elaboración de su ley orgánica; quizá esta última sea de una urgente necesidad.

Estimamos que al crear dicha dependencia el actual gobierno ha dado un paso muy importante y trascendental; sin embargo creemos que es perfectible, y para ello el siguiente paso debe ser el dar autonomía a la Contraloría y dotarla de las necesarias garantías procesales".

Como se aprecia de la transcripción, ya desde 1984 se sentía la necesidad de perfeccionar el sistema de control de los servidores públicos. Atento a ello se reformó la Ley de Responsabilidades con dos propósitos: uno modificar el sistema de la responsabilidad objetiva del Estado y convertirla en una responsabilidad solidaria. Segundo, establecer

vías legales eficaces a las que puedan acudir los gobernados para exigir el pago del daño, o perjuicio ocasionado por el servidor público negligente.

Así se establecen, no sólo una vía, sino varias: - una estrictamente en la vía administrativa y otra en la vía civil. Aún cuando ambas coinciden en el cumplimiento de la - responsabilidad del Estado y de sus servidores. Cabe mencionar que complementariamente, también se otorga un derecho al Estado para exigir la responsabilidad a sus servidores; esto en la vía administrativa y como un derecho público.

4.4.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

De lo antes expuesto, se deriva que los servidores públicos deben conducirse en el desempeño de sus funciones, con diligencia, eficiencia y honestidad, cumpliendo estrictamente con las leyes y demás disposiciones legales que regulen su función, en los términos del artículo 47 de la Ley, - que dice:

"ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo

incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en -- que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, - previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

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

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

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

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

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y

rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona

física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado el empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección,

que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que re-
fieren las fracciones de este artículo, y en los términos de
las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto y omisión que im-
plique incumplimiento de cualquier disposición jurídica rela-
cionada con el servicio público; y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y regla-
mentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor pú-
blico a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secre-
taría de la Contraloría General, el superior procederá a ha-
cerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo
el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el
superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de
la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla direc-
tamente informando a su superior acerca de este acto."

En caso de no acatar lo dispuesto en el precepto --
transcrito, el servidor público será objeto de las sanciones
establecidas en el artículo 53 de la misma Ley: "Las sancio-
nes por falta administrativa consistirán:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite."

Es decir, que los servidores públicos pueden ser sancionados en los términos antes señalados, en caso de no actuar como lo ordena el artículo 47 ya transcrito, con eficiencia, legalidad y honestidad.

Lo anterior en relación con el carácter de representante del Estado, siendo éste el sujeto, persona moral, responsable de sus actos, así como de sus representantes, en el ejercicio de las funciones oficiales.

4.5.- ORGANOS DE VIGILANCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el desarrollo de este capítulo y los anteriores que integran este trabajo, se han mencionado los órganos de vigilancia de los servidores públicos; sin embargo es pertinente precisarlos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis fracción XVII establece:

"Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuese requerida."

Fracción XVIII: "Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir la responsabilidad administrativa de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y."

Dichos preceptos fundamentan la competencia de la Secretaría de la Contraloría para ejercer las facultades de vigilancia y sancionadoras, en relación con los servidores públicos.

Esta Secretaría es un órgano centralizado de la administración pública federal y por tanto está dentro de la jerarquía, subordinación y personalidad jurídica que se desarrolló en relación con los órganos centralizados en los primeros capítulos de este trabajo.

Dentro de este esquema, la Contraloría, de acuerdo a su reglamento interno, puede intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas, a través de: Las unidades de quejas y denuncias, las Contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal aún cuando éstos no estén dentro de la misma Secretaría, pero forman parte de la Administración Pública Federal, o bien directamente ante la Contraloría General de la Federación.

Las Unidades de Quejas y Denuncias son oficinas receptoras de los escritos que inician los procedimientos. De hecho existen en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Las Contralorías Internas solo se establecen en los órganos centralizados de la Administración Pública Federal, pues tratándose de órganos descentralizados o empresas de participación estatal intervendrá la Contraloría Interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente.

Las Contralorías Internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que corresponde, quien lo tendrá que acordar, en los asuntos que no estén reservados al conocimiento directo de la Contraloría.

Las reglas de competencia se establecen en los artí

culos 56 y 58 de la Ley en análisis.

Así las denuncias que ameriten sanciones de apercibimiento, amonestación, suspensión temporal del empleo de 3 días a 3 meses, la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, quien en su caso, podrá demandar la destitución de los empleados de base.

La pena de inhabilitación se reserva a un órgano Jurisdiccional, sea el Juez penal, en caso de delitos o del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe advertir que tratándose de los órganos legislativo y judicial federales deben establecerse y de hecho tienen sus propios órganos y sistemas que exijan la responsabilidad a sus servidores públicos.

4.6.- PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES.

El procedimiento básico establecido por la Ley hasta antes de las reformas de 10 de enero de 1994, es común a la Secretaría de la Contraloría y a las Contralorías internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar en su caso a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.

Dicho procedimiento se inicia haciéndole saber la queja o denuncia, citando al servidor público a una audiencia de pruebas y alegatos, la que se fijará entre 5 y 15 días hábiles, siguientes al de la notificación. A esta audiencia deberá comparecer el servidor o su representante legal, o ambos pudiendo desahogarse en varias fechas si fuese necesario.

Concluida la instrucción se deberá dictar la resolución que corresponda, sea absolviéndolo si no se demuestra la infracción a la Ley, o en caso contrario, imponiéndole las sanciones correspondientes. La resolución debe notificarse dentro de las 24 horas de dictada, tanto al interesado como a su jefe inmediato, al representante de la dependencia o entidad y al superior jerárquico. Lo actuado se hará constar por escrito y se tomará razón en los libros de registro, uno relativo a los procedimientos y otro a las sanciones, uno de éstos será para inhabilitaciones en razón de que la Secretaría de la Contraloría podrá expedir certificados de no existencia de inhabilitaciones.

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público, así como levantar la suspensión. De no ser responsable será restituido en su empleo.

Para suspender a un servidor público designado por el Presidente de la República se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuese el caso.

Para el caso de allanamiento del servidor público a la responsabilidad administrativa, se dictará resolución de inmediato, imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y se dejará a salvo cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios, así como la restitución de bienes. Por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, quedan a juicio de la autoridad aplicadora.

El procedimiento anterior se regula en los artículos 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se complementa con lo dispuesto en los artículos 70 a 78 del mismo ordenamiento, donde se prevé la posibilidad de que, en contra de las resoluciones que impongan sanciones, el servidor público podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en juicio de nulidad. Al efecto, prescribe el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades:

"Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se re-

fiere este Capítulo las resoluciones anulatorias dictadas -- por este Tribunal, que causan ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

Al respecto cabe aclarar que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, -- constituye una instancia fuera de la propia administración pública, motivo por el cual no entraremos a su estudio.

Por otra parte, previamente al juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o de manera alterna, se contempla el recurso de revocación, en los términos del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades, que establece:

Artículo 71: "Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida."

"La transcripción del recurso se sujetará a las -- normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán

expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano - las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en plazo de - cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y

III.- Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los -- tres días siguientes, notificándole al interesado."

La misma Ley establece que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, a solicitud del interesado y se garantiza el importe de las -- sanciones, en los términos del Código Fiscal, o bien, en caso de no ser cuestiones económicas, se concederá la suspensión, a condición de que se admita el recurso, y se produzcan daños o perjuicios de imposible reparación, así como que, con la suspensión no se permita la consumación o continuidad de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Se advierte en el artículo 73 de la Ley de Respon-

sabilidades la opción para que el servidor público intente - el recurso o el juicio ante el Tribunal Fiscal, según prefiera.

El procedimiento anterior se vió modificado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, que reformó diversas disposiciones jurídicas con las cuales se establecen otros medios o procedimientos para exigir la responsabilidad económica al Estado, o de manera solidaria a los servidores públicos.

Con esta reforma se modifica sustancialmente la responsabilidad del Estado, siendo actualmente sujeto de obligaciones derivadas de la actuación de sus servidores. Este nuevo sistema va en contra del anterior concepto de la responsabilidad objetiva del Estado que caía casi en la irresponsabilidad, pues no establecía mecanismos jurídicos que hicieran viable el cumplimiento de responsabilidades derivadas de la actuación del Estado y sus servidores.

En relación con el tema, los ordenamientos que modifican el regimen de responsabilidad del Estado son los siguientes:

Artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal: "El Estado tiene obligación de responder del pago -

de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que podrá hacerse efectiva contra del Estado - - cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiese pagado."

La importancia de destacar en el Código Civil la obligación del Estado de responder del pago de daños y perjuicios, constituye la declaración del Derecho y la obligación correlativa del Estado. Asimismo, da el fundamento para reclamar en la vía civil el pago de estas obligaciones, con la competencia que ello implica para las autoridades judiciales del fuero común.

La Ley Federal de Responsabilidades se reformó en los siguientes preceptos:

Artículo 77 bis:- "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya

causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos - el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial."

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

Artículo 78.- "Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

1.- Prescribirán en tres meses si el beneficio obte-

nido o daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa."

En los preceptos antes citados se consigna el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y del Estado. Asimismo se establecen las vías administrativa, a través del procedimiento administrativo ante la Contraloría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades ya transcrito; así como la vía civil en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.

Pero, a mayor abundamiento, se otorgan al gobernado también otras vías a través del juicio contencioso administrativo, al modificar la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para darles competencia a estos órganos, en los siguientes términos:

Se adiciona la fracción X al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, recorriéndose a la actual fracción X para quedar como XI. La fracción X vigente, motivo de la reforma, es la siguiente:

"X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente."

Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se le dió competencia agregando al artículo 21 de su Ley, la fracción VII, que dice:

"Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente."

La competencia dada a los Tribunales señalados es congruente con la competencia otorgada en materia de responsabilidades en el ámbito local y federal de la administración pública, con lo que se cubre la posibilidad de que tanto las autoridades locales del Distrito Federal, así como las que son -

propriadamente federales, puedan ser objeto de revisión en su actuación ante los citados órganos.

Es claro el cambio fundamental que el Estado mexicano ha observado en esta materia y debe reconocerse como una -- muestra de la aplicación del Estado de Derecho al ceñir a los servidores públicos, no solo a una declaración formal de responsabilidad, sino al establecer las vías legales que permitan hacer efectiva dicha responsabilidad.

CONCLUSIONES

1.- El Estado Mexicano hasta antes de la reforma de la Ley de Responsabilidades publicada en el Diario Oficial de 10 de enero de 1994, solo era responsable objetivamente de su actividad oficial. Es decir, la responsabilidad del Estado -- por ineficiencia o descuido de sus servidores no era exigible desde el punto de vista patrimonial.

2.- Los procedimientos establecidos en la Ley de Responsabilidades, para la declaración de la responsabilidad de los servidores públicos, hasta antes de la Reforma de enero de 1994, sólo se refería a la responsabilidad objetiva del Estado Mexicano y no contaba con vías legales para exigirla, salvo la administrativa.

3.- A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de 10 de enero de 1994, se modifican diversos ordenamientos para establecer una responsabilidad solidaria y subsidiaria tanto del Estado, como de sus servidores públicos, dejando atrás el sistema de la responsabilidad objetiva del Estado.

4.- La responsabilidad se establece para los servidores públicos, tanto en el ámbito administrativo, civil y penal, agregando la responsabilidad patrimonial ante el Estado, esto con sus servidores frente a los gobernados.

5.- En la reforma de la Ley de Responsabilidades y -

otros ordenamientos, se establecen tanto la vía administrativa como la vía judicial ante los Tribunales del fuero común, así como ante los Tribunales administrativos para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado.

6.- Es indudable que falta por hacer a fin de crear un Estado de Derecho responsable ante los ciudadanos, sin embargo, las últimas reformas a los ordenamientos legales significan un cambio en la perspectiva a través de la cual el Estado se cife al derecho y, en un rasgo democrático, participa -- con los particulares en la co-administración, siendo responsable solidario y subsidiario, lo que implica que sus actos, no sólo pueden ser cuestionados en su legalidad, sino fincar en ellos una reparación económica por los posibles daños y perjuicios que se caucen a los gobernados por una ineficiente administración.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. Editorial Porrúa.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ediciones - Porrúa.
- BORJA SORIANO. Cosas y Sucesiones. Edición Porrúa.
- DE LA PEÑA Y PEÑA, Manuel. Práctica Forense Mexicana. Año 1936.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editoria Porrúa, -- 28a. Edición. México, 1989.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Instituciones de Derecho Administrativo. Sevilla, 1927.
- GARCIA, Trinidad. ¿Es el Amparo Defensa Constitucional Extraordinaria? Revista General de Derecho y Jurisprudencia. No. I y II. México, 1931.
- GARRIDO FALLO, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, 1958.
- GENY, Bernard. La Collaboration des Particuliers Auer l'Administration. Paris, 1930.
- KELSEN, Hans. Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado. Traducción al español de Luis Legaz Lecambra, Editorial Lubar, 1934.
- LA BAND, Paul. Le Droit Public de l'Empire Allemand. Traducción Francesa. Paris 1900-1904.
- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. México, 1852. Reimpresión UNAM, 1983.
- LEGAZ LECAMBRA, Luis. El Estado de Derecho. Revista de Administración Pública. 1951.
- PALLARES, Eduardo. ¿Los Derechos de Patente son Reales? - "El Universal", 7 de febrero, 1942.
- PALLARES, Jacinto. Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicanó. México, 1864.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 1975.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editoria Porrúa.

LEGISLACION

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.