

287
2es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

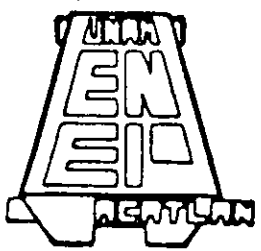
"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS"

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
ROSA ELIA RODRIGUEZ RUGA

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZUR



FEBRERO DE 1998.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259023



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.

A mis queridos padres, Srs. Federico Rodríguez León y Rosaura Puga Pimentel; por todo su apoyo y cariño, con los cuales hicieron posible que alcanzara mi formación profesional.

A mi esposo Enrique por su dedicación en la elaboración del presente trabajo.

A mi hija Monserrat Heikki por su sonrisa y amor.

A mi hermana Laura y mi sobrino Alan por su confianza en mi.

A mi familia política Srs. Enrique Díaz Vargas y Carmen Palacios Flores por su ayuda.

Al Licenciado Emir Sánchez Zurita por su ayuda, que me brindó para la elaboración del presente trabajo.

A mi universidad y a todos mis maestros que me proporcionaron los medios y conocimientos necesarios para ser un abogado.

A mi amiga Cristina que sin su ayuda no hubiera podido continuar con esto.

A Pili por su ayuda a cuidar a mi bebe.

INDICE

INTRODUCCION.

TEMA I.- EL ESTADO.

I.1.-Concepto.....	1
I.2.-Elementos.....	6
I.3.-Tipos.....	13
I.4.-Fines.....	17
I.5.-La Distribución de Poderes.....	18

TEMA II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

II.1.-Concepto.....	23
II.1.1.-La Administración Pública Centralizada.....	29
II.1.2.-La Administración Pública Paraestatal.....	40
II.2.-Fines de la Administración Pública.....	51

TEMA III.- DIFERENTES CONCEPTO DE LOS VALORES MENCIONADOS EN EL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

III.1.-Legalidad.....	53
III.2.-Honradez.....	56
III.3.-Salvaguardar.....	56

III.4.Imparcialidad.....	57
III.5.-Eficiencia.....	59
III.6.-Lealtad.....	61

IV.- DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS.

IV.1.-Ejercicio indebido de servicio público.....	65
IV.2.-Abuso de autoridad.....	67
IV.3.-Coalición de servidores públicos.....	74
IV.4.- Concusión.....	74
IV.5.- Uso indebido de atribuciones y facultades.....	76
IV.6.-Intimidación.....	78
IV.7.-Ejercicio abusivo de funciones.....	79
IV.8.-Tráfico de influencia.....	80
IV.9.-Cohecho.....	82
IV.10.-Peculado.....	83
IV.11.-Enriquecimiento ilícito.....	85

TEMA V.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

V.1.-Legislación Precedente.....	87
----------------------------------	----

V.2.-Fundamento Constitucional.....	90
V.3.-Procedimiento Administrativo para sancionar a los servidores públicos.....	91
V.4.-Medios de Defensa.....	104
CONCLUSIONES.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	113
LEGISLACION.....	114

INTRODUCCION

La Administración Pública como parte fundamental del gobierno, requiere de la participación de personas físicas para el buen funcionamiento de sus órganos administrativos.

Es importante distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano.

Son considerados como servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y Poder Judicial del Distrito Federal, los empleados, y, en general, toda aquella persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

La regulación de los servidores públicos, en sus cuatro aspectos penal, civil, política y administrativa, la encontramos en diferentes ordenamientos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Penal para el Distrito Federal.

Por lo que hace a la responsabilidad administrativa, que es la que será estudiada en este trabajo, encontramos su fundamento en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 108 el cual define al servidor público. También menciona que en el caso de que los empleados realicen actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleos, cargos o comisiones, serán acreedores de responsabilidad administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula en forma genérica en el artículo 47 los deberes básicos de los servidores públicos, al establecer los términos conceptuales en que deben interpretarse tales deberes, y por otra parte, en cada una de las XXIV fracciones del numeral los va desarrollando de manera pormenorizada.

Pero en dicho precepto no se menciona lo que el servidor público debe entender por los conceptos de salvaguardar, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; lo que es una clara violación al principio de legalidad ya que no se deben dejar a la libre interpretación estos

conceptos; tampoco es respetado el principio de seguridad jurídica, porque no existe una claridad en la ley afectándose la exacta aplicación de la misma.

Consecuentemente, el objetivo del presente trabajo será demostrar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos carece de una precisión jurídica dejando al criterio del servidor público los preceptos que se establecen en el artículo 108 de la Carta Magna así como los mencionados en el artículo 47 de la antes mencionada ley así como las irregularidades e imprecisiones existentes en el procedimiento administrativo para sancionar a los servidores públicos.

Para lo cual, en el desarrollo del presente trabajo, comenzaremos con el estudio de la figura del Estado, con sus formas sus fines y sus diferentes definiciones de diversos autores, para después desarrollar la Administración Pública con las diferentes formas que toma. Dedicaremos un tema especial a los diferentes conceptos establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Otro punto de estudio dentro de nuestro trabajo será los delitos cometidos por servidores públicos y por último un estudio de el procedimiento administrativo para sancionar a los servidores públicos.

TEMA I. EL ESTADO.

I.1 CONCEPTO.

Para hablar del Estado empezaremos definiéndolo etimológicamente. Deriva del término latino status de stare que significa condición de ser o de estar.

Pero antes de ser utilizado como tal este concepto, ya existían significados no iguales pero sí de carácter similar, y es así que los atenienses y los romanos concibieron a la polis y la civitas, respectivamente, como comunidades naturales.

Los griegos usaban el término polis para designar al Estado pero como este término era el mismo que utilizaban para designar a la ciudad, los griegos redujeron el aspecto territorial del Estado al ocupado por una ciudad. De ahí que se creara para designarlos la palabra Ciudad-Estado.

La polis griega es el resultado de antiguas formas de organización que se desarrollan a partir de las primeras comunidades que se asentaban en pequeñas villas y cuya principal razón de organizarse fue de orden militar ante las constantes contiendas que se daban entre estas comunidades.

En esta organización quien tenía el mando principal era el líder de guerra, y era asistido por un consejo y por una asamblea formada por un grupo de ciudadanos de sexo masculino.

El consejo pasó de ser un cuerpo encargado en sus orígenes de dar consejos y recomendaciones a tomar el lugar más importante en la

conducción del destino de la Ciudad-Estado. La asamblea se convirtió de una receptora de decisiones en una ejecutora de las mismas, ocupando un segundo lugar en el orden de influencias, pues con el paso del tiempo se convirtió en el trampolín de las elecciones del consejo.

La Ciudad-Estado de Atenas estaba conformada por tres órganos heredados del período clásico: el Rey, el Consejo de Ancianos y la Asamblea del pueblo que estaba integrada solo por los ciudadanos y era convocada por el consejo quedando limitada su actuación para emitir su voto sólo en las grandes cuestiones.

Cabe señalar que la polis tuvo su gran desarrollo gracias a que se basaba en la esclavitud, lo que podría poner en duda su democracia tan ampliamente comentada entre los estudiosos.

Tres tipos de gobierno existían en la Ciudad-Estado: la Oligarquía, la Democracia y la Tiranía.

La Oligarquía era el gobierno de pocos.

La Democracia era el gobierno del pueblo.

La Tiranía era el gobierno de un sólo hombre.

Los Romanos conocieron el término ciudad como personalidad jurídica. En su gran lingüística no se encontró ninguna palabra que expresara el concepto de Estado y no es correcto traducir *res pública* como sinónimo de Estado ya que *res publica* significa el ser común.

Para los romanos la vida de la comunidad era llevada a cabo por la totalidad de los ciudadanos, por un rey o por una aristocracia ciudadana.

Denominando al Estado Civitas que era una comunidad de ciudadanos y república o cosa común al pueblo, siendo ambos términos complementarios uno del otro y de lo que se puede entender como Estado.

Con el paso del tiempo y debido a la extensión territorial del Imperio Romano fue cambiando la terminología jurídico-estatal usando, así pues, términos como res pública e imperium. Paralelamente, también se usaron expresiones como populus y gens para denominar el pueblo y el conjunto de familias integrantes de ese pueblo.

La forma de gobierno de Roma cambio de acuerdo a la época en que se encontraba; y es así que durante la Monarquía aunque estaba encabezada por el Rey, existía también el Senado y los Comicios. El Senado era el cuerpo consultivo del Rey y se integraba por un grupo de ancianos. Los Comicios eran asambleas en las que el pueblo ejercía sus derechos. Inicialmente existían tres tipos de comicios: los comicios por curias, los comicios por centurias y los comicios calados.

En la República existían los magistrados que se encontraban a la cabeza de Roma. El Senado y el pueblo seguían organizándose en comicios. La magistratura era el conjunto de órganos al que eran asignadas funciones públicas que antes ejercía directamente el monarca; y las magistraturas se clasificaban en patricias (cónsul, censor y pretor) y plebeyos (tribuno de la plebe y ediles plebeyos); ordinarias (de funciones normales) y extraordinarias (que tenían su funcionamiento sólo en casos especiales, dictador y desenvirato legislativo) y por último, curules y no curules.

El Imperio consta de dos fases: El Principado y El Imperio Absoluto. Al comienzo del principado existían todavía las magistraturas, el senado y los comicios pero posteriormente estas funciones son asumidas por el emperador. Durante la segunda parte del imperio el senado ya no influye para nada, convirtiéndose al igual que los cónsules en simples súbditos del emperador.

Durante la Edad Media, la palabra feudo designaba el territorio que dominaba el señor feudal. La idea principal es esta época era la de que el territorio y el señor feudal eran el Estado.

La primera persona que le dio el sentido actual al Estado fue Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe* ya que partió de la idea de la comunidad humana, como lo que es, una realidad, y se ocupó de las formas de gobierno, y define al Estado diciendo que "Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados. Los principados son o hereditarios, en aquellos casos en los que impera desde hace largo tiempo el linaje de su señor o bien nuevos".¹

Y es así que después de dar una breve introducción a lo que en su momento fue considerado como Estado, entramos, pues, a estudiar qué es el Estado, cómo se integra y qué elementos lo conforman.

Al inicio de nuestro tema ya tocamos nuestra definición etimológica, por consiguiente continuaremos con las definiciones de los clásicos como George Jellinek, quien en su obra *la Teoría General del Estado*, nos dice que el estado es una creación humana consistente en relaciones de voluntad de una gran variedad de hombres. En la base del Estado encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y que además de estas relaciones de dominio también tienen entre sí relaciones de igualdad. Resumiendo, para Jellinek, "el Estado es una unidad de asociación dotada originalmente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".²

¹ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, México, edit. Alianza, 1991, pág. 33.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. 10a ed. México, edit. Porrúa, 1991, pág. 59.

Mientras que para Heller, "el Estado es una conexión social de quehaceres."³

Para Dubois, Gordon y Mouskheil el Estado es un grupo coherente y organizado obedeciendo a una misma soberanía y localizada sobre un territorio.

Hans Kelsen el jurista de la Universidad Austríaca, en su Teoría del Estado nos dice que el Estado no es más que un orden normativo, un esquema interpretativo, consecuentemente Estado y Derecho es lo mismo.

Maurice Hauriou dice que el "Estado es un régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político".⁴

El distinguido maestro de la facultad de derecho Andrés Serra Rojas en su obra Teoría del Estado nos dice que "el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo".⁵

Nos dice Francisco Porrúa Pérez en su obra Teoría del Estado, que " el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeto a un poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".⁶

³ HELLER, Herman. Teoría del Estado. 13a. ed. México. edit. Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 259.

⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 12a. ed. México, edit. Porrúa, 1993. p. 181.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op Cit. p. 167.

⁶ PORRUA PEREZ, Francisco, Teoría del Estado. 20a ed. México, edit. Porrúa, 1996, p. 198.

Para el maestro Miguel Acosta Romero "el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación con órganos mediante actividades concretas".⁷

Mientras que para el distinguido maestro mexicano Mario de la Cueva, en su obra la idea del Estado nos dice que "el Estado moderno es territorial, nacional monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en su doble dimensión externa e interna".⁸

Una vez revisados los diferentes conceptos de Estado con sus diversos exponentes podemos decir que el Estado, es la organización jurídico-político de una nación dotada de territorio, población, soberanía, gobierno y con fines específicos que son la obtención del bien público temporal.

Resumimos que el multimencionado Estado es el sistema, orgánico jurídico-político y unitario con poder de decisión.

I.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

Como podemos observar en las definiciones anteriores, existen elementos que coinciden entre ellas pero estos elementos pueden verse más

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 10a ed. México, edit. Porrúa, 1991, p. 60.

⁸ DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. México. Edit. U.N.A.M., 1975. P. 49.

claramente en la definición de Acosta Romero, que nos dice que el Estado es la organización político soberana de una sociedad, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de la Administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.⁹

En esta definición como en otra existentes, podemos definir como elementos que conforman el Estado los siguientes:

ORGANIZACION POLITICA.

El Estado es consecuencia de una larga evolución histórica de la sociedad humana que existe en función de ésta y es una organización política que ejerce la soberanía, el cual es el principio jurídico básico para la existencia del Estado. Se establece asimismo la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, como podrían ser, las regiones autónomas, entidades federativas, municipio etc.

LA SOCIEDAD HUMANA.

Es aquella que va a estar formada por un conjunto de individuos que se organizan políticamente y que van construyendo el elemento poblacional del Estado. De esta manera la población es el conjunto de hombres en un sentido aritmético, el número de habitantes de un Estado.

" Dabin nos dice que la población se encuentra repartida entre los diversos Estados que existen en la superficie terrestre; es decir, no existe

⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. P. 60.

un Estado que abarque toda la población mundial. Pero si tratamos de averiguar las causas de esa división ¿qué criterios seguiremos para explicar el reparto de la población en diversos Estados existentes?

" El primer criterio es el territorial. De acuerdo con el espacio geográfico en que se encuentra, se explica su correspondencia a diferentes Estados.

"Además, y éste es el segundo criterio, podemos explicar su pertenencia a diferentes Estados tomando en cuenta sus características. Es decir agruparemos aquellas poblaciones que presenten características homogéneas; una misma raza, o una misma lengua, por ejemplo.

"Por último, y éste es el criterio generalmente seguido, una clasificación mixta. Se toma en cuenta la población de un mismo territorio y se ve, además si presentan homogeneidad de características los habitantes de un territorio para explicar que formen un Estado diferente".¹⁰

LA POBLACION.

Atiende al número de habitantes de Estado pero al hablar del pueblo nos referimos a la parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos. La nacionalidad es un conjunto de características que

¹⁰ PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 28a. edición. México, edit. Porrúa, 1996, p. 269,270.

afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines, dándoles homogeneidad y que los distinga de los grupos de individuos extranjeros que tienen otros signos peculiares.

Los elementos que caracterizan la nacionalidad son los siguientes: la lengua, la religión, las costumbres, la vida en común, los recursos que significan un pasado histórico que se reconoce como propio.

EL TERRITORIO.

Los hombres que componen un Estado, deben estar permanentemente establecidos en un suelo, al que se le llamará patria que deriva del vocablo latino terra patrum (tierra de los padres). Sin la existencia de un territorio sería imposible la existencia del Estado.

El territorio constituye la realidad físico-geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía, estando conformado por la superficie terrestre del planeta, el mar territorial, el subsuelo, la plataforma continental, los zócalos submarinos, el espacio superestante y el mar patrimonial o zona económica.

El Estado, para realizar sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de la población.

El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. Por otra parte, al exterior gozan de la exclusividad que posee su territorio, traduciéndose esto que en caso de invasión tiene la facultad de defenderlo contra los demás Estados.

La Nación es la propiedad de la tierra y las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; por lo tanto, y con fundamento en el artículo 27 Constitucional, el Estado tiene el Derecho de dominio sobre el territorio, ya que como lo manifiesta el mismo artículo, la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

LA SOBERANIA.

Podemos decir, y de acuerdo con conocimientos generales, que soberano es equivalente a supremo, por eso decimos que el poder del Estado es un poder supremo, o sea, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

La soberanía tiene un doble aspecto, el interno y el externo:

En su aspecto interno, se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado.

En su aspecto externo, será cuando se refiera a las relaciones del Estado con otros Estados.

La soberanía la encontramos, dentro de nuestra Constitución en los artículos 39 y 40, donde nos dice que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. El Estado ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Por lo que podemos concluir que la soberanía es la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado implicando esta soberanía, la igualdad entre los Estados.

LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO.

"La actividad del Estado de manifiesta o se ostenta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de estructuras del Estado que se llaman órganos".

"Estos órganos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado".¹¹

Se pueden clasificar estos órganos, de acuerdo a diferentes autores, entre ellos George Jellinek, en mediatos e inmediatos.

Los órganos inmediatos son llamados así porque su carácter es una consecuencia inmediata de la Constitución misma. Se llaman también órganos inmediatos a los grupos de personas físicas con atributos de poder derivados de la misma Constitución.

¹¹ PORRUA PEREZ, Francisco. Op. cit., p., 378.

Estos órganos inmediatos se pueden subdividir en creadores y creados. El órgano creador es el que da origen a otro órgano, que resulta entonces órgano creado.

Otra clasificación de los órganos inmediatos es la de los órganos dependientes e independientes. Son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro órgano del Estado para exteriorizar la voluntad.

Los órganos inmediatos son independientes cuando no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad.

Una de las características fundamentales de los órganos es que no están sometidos al poder de mando de otro en el ejercicio pleno de las funciones que le son propias.

Serán los órganos inmediatos característicos del Estado Moderno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Los órganos mediatos del Estado son aquellos cuya situación no descansa en la Constitución, sino en una comisión individual estando subordinados a un órgano inmediato de manera directa o indirecta.

Siguen la misma forma de clasificación de los órganos inmediatos además de clasificarse en facultativos y necesarios: Serán facultativos cuando libremente el Poder Ejecutivo crea a su arbitrio órganos mediatos para que le ayuden a su actividad ejecutiva. Y serán necesarios cuando la misma estructura, o sea, el mismo orden jurídico del Estado le obliga a su creación.

Podemos determinar que el Estado ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno que tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y sus funciones son administrativa, legislativa y jurisdiccional respectivamente.

LOS FINES DEL ESTADO.

Son cambiantes según las necesidades del mismo Estado. Algunos autores consideran que la seguridad social, la justicia social y la paz social, son los principales fines del Estado. Todo ello se puede traducir en la búsqueda del bienestar para la sociedad, consecuentemente confirmamos que en estado es el encargado de buscar el bien común.

I.3 TIPOS DE ESTADO.

Después del análisis de lo que entendemos por Estado y sus elementos es necesario entrar al estudio de los tipos de Estado para lo cual comenzaremos por determinar las formas de Estado, es decir, los modos en que se estructuran respecto a sus elementos constitutivos. La forma de Estado atiende a su estructura y la forma de gobierno va a ser referencia a la preponderancia interna de los órganos de gobierno.

De acuerdo con la doctrina podemos afirmar que existe la clasificación del Estado en simple y compuesto o complejo.

El Estado simple o unitario es aquel que va a tener una sola soberanía, población y territorio. En esta forma el Estado ejerce directamente su soberanía sin intervención de otros Estados. Que limiten la actuación interna y externa del Estado.

El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional es aquel que corresponde a una forma centralizada tanto en lo político como en lo administrativo. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista.

En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen. Es el único que regula toda la organización y con un poder único que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.¹²

El Estado compuesto es aquel que se encuentra constituido por la unión de dos o más Estados, puede clasificarse en Federaciones, Confederaciones y Uniones.

Comprende entre sus elementos constitutivos Estados menores, siendo un Estado de Estados. En el Estado Federal el poder en su triple manifestación, compete el ámbito del mismo Estado a varios Estados llamados federados.

De acuerdo con Friedrich C. J. "La base del Estado Federal es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general

¹² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, 12a. edición, México, edit. Porrúa, 1989, p. 551.

que determine una federación representativa de la personalidad del Estado y titular de la soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder del gobierno central. En resumen el federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos bajo un régimen constitucional".¹³

En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas, en la expresión de la voluntad general y las facultades de la federación.

La confederación de Estados es aquella forma de Estado en la cual varios Estados han formado otro Estado en forma permanente y orgánica, pero no desaparecen como Estados ni crean un ente superior a ellos, quedando las decisiones en un consejo donde todos los Estados toman parte.

Existen criterios para diferenciar la confederación de la federación.

Por origen y forma. La confederación se forma por un convenio o pacto político, realizado entre entidades soberanas mientras que la federación encuentra su origen en un pacto federal en el cual delegan su soberanía.

Por lo general, la confederación es antecedente de la federación.

¹³ Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 553.

La confederación puede modificarse cuando así lo convengan los Estados miembros, mientras que la federación es inalterable.

La federación es perpetua mientras que la confederación puede ser momentánea.

En la confederación, los Estados integrantes conservan su soberanía mientras que en la federación los Estados la ceden al ente creado, conservando sólo una autonomía.

En la federación existe una relación directa con la población, mientras que la confederación sólo guarda relaciones entre los Estados miembros.

El Estado federal posee imperium para hacer cumplir sus decisiones frente a las entidades integrantes. En la confederación las decisiones sólo pueden imponerse a los Estados rebeldes por medio de las armas.

La representación que tiene la confederación por lo general es de naturaleza jurídica común proyectada al exterior a la comunidad internacional, mientras que en la federación existe una unidad orgánica tanto interna como externa.

Existen por último, las Uniones que son reales o personales.

La unión real es aquella donde varios Estados de tipo monárquico se unen bajo la dirección o gobierno de un solo rey, y cuyos órganos de gobierno serán comunes.

La unión personal es aquella en la cual por medio de un tratado internacional se determina que un monarca esté al frente de varios Estados pero cada uno tendrá sus órganos de gobierno propios.

I.4. FINES DEL ESTADO.

Como elemento del Estado, como anteriormente se había mencionado, los fines del Estado van a atender a las necesidades del Estado así como al tiempo, históricamente hablando, ya que nunca serán las mismas necesidades de la época de los sesentas que las actuales.

Y es así, que podemos considerar que el fin último del Estado es el bien común. Todos aquellos fines que sean considerados como lo suficientemente importantes para ser ejecutados por el Estado tienden a la búsqueda del bienestar de todo el grupo social y éste será el criterio para seleccionarlos. Por bien común podemos entender la satisfacción de las necesidades humanas en todos los aspectos.

Existen diferentes criterios para clasificar los fines del Estado:

Criterio objetivo. Aquí la cuestión es aclarar si el Estado no tiene ninguna finalidad, determinada, sino que existe el fin en sí mismo, o si el Estado tiene diversos fines que realizar.

Criterio subjetivo. Determina los fines del Estado en un momento determinado con respecto a los fines a realizar.

Criterio absoluto o relativo. Se consideran teorías para las cuales todo Estado existente tiene una finalidad absoluta, creando un modelo con las finalidades del Estado. Por otro lado, hay teorías que consideran que los fines son relativos puesto que le son impuestos al Estado por su propia naturaleza.

Fines exclusivos y fines recurrentes. Esta clasificación determina que hay fines exclusivos del Estado establecidos claramente en la Constitución y fines recurrentes en los cuales el Estado es auxiliado para su consecución por los particulares.

I.5. LA DISTRIBUCION DE PODERES.

Comenzaremos haciendo una aclaración. Es erróneo decir que existe una distribución de poderes cuando en realidad tenemos una distribución de funciones, toda vez que el poder es único y, por lo tanto, no se puede dividir.

La distribución de poderes, es un concepto que se da dentro de las legislaciones de los Estados Modernos; pero ya algunos autores habían analizado estas ideas y es así que "...Aristóteles fue el primer clásico que en su obra La Política nos dice que es necesario en toda polis la distribución de tres funciones. La Función Deliberante, que estaba formada por una asamblea del pueblo. Los de Magistratura, cuya función era la del ejercicio de la autoridad. Los órganos Judiciales, distribuidos en una serie de tribunales que se diversificaban para juzgar distintos asuntos." ¹⁴

En Roma, Polibio y Cicerón creían en la existencia de un gobierno mixto que permitía el desarrollo de una división de funciones basado en una conjunción de formas de gobierno manifestada en diferentes funcionarios de la siguiente manera: los cónsules manifestaban un factor monárquico, el senado un factor aristocrático y las asambleas populares representaban una característica de la forma democrática.

Cada uno de estos órganos frenaba realmente a los demás para no caer en los excesos producidos en caso de que alguno tomara demasiada fuerza, lo cual produjo el éxito en Roma.

En la Edad Media la idea de la división de poderes no se desarrolló ya que el poder del Estado se encontraba en la iglesia.

Jhon Locke, en uno de sus ensayos sobre el gobierno civil, manifiesta que existían tres poderes o funciones estatales: la legislativa, que se encargaba de dictar las normas generales; la ejecutiva, que se encargaba de realizar la leyes mediante la ejecución de las mismas; y la función federativa que se encargaba de los asuntos exteriores y la seguridad.

¹⁴ Cfr. PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 28a. edición. México, edit. Porrúa, 1996. p. 392.

Este autor manifestaba que las funciones ejecutiva y federativa tenían que estar en manos del rey, mientras que la legislativa era dividida entre el rey y el parlamento.

Montesquieu en su obra el *Espíritu de la Leyes* elabora su teoría con base en los poderes buscando un equilibrio entre ellos aún cuando consideraba que siempre debería existir un mayor predominio del legislativo.

En su teoría nos decía que tenía que procurarse la división de poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos de los otros.

Montesquieu vio muchas ventajas que se derivan de ese sistema. La principal sería eliminar el peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones y las invada. Repartida la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del Estado ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un buen ejercicio del poder, en un equilibrio de poderes en el que un poder sirva de freno y de control al otro.

" Quedando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues, éste tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir a través de leyes, y estas leyes tienen que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda, otro órgano estatal, el órgano jurisdiccional, definirá, establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.

"Si los jueces creasen las leyes e igual sucediera con el órgano administrativo, que en todo caso las creara, los ciudadanos no sabrían a que atenerse; existiría una inseguridad e inestabilidad notorias que redundaría en perjuicio del bienestar y de la tranquilidad de la comunidad política.

"Además de estas ventajas, la distribución de la soberanía especializa las funciones y divide las tareas a realizar por el Estado y con esa especialización y distribución de labores, hace posible un mejor ejercicio del poder".¹⁵

Montesquieu mencionaba que existían tres tipos de poderes del Estado:

El Legislativo que crea y corrige las leyes para adecuarlas a las necesidades del momento.

La potestad ejecutiva de las leyes del Derecho de gentes, que toma medidas para establecer la seguridad del Estado frente a otros Estados.

La potestad judicial de las leyes del Derecho Civil que castiga los crímenes y dirime las diferencias surgidas entre los particulares, llamada potestad de juzgar.

Esta idea de la división de poderes la vemos plasmada en nuestra Constitución en el artículo 49 que dice que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁵ PORRUA PEREZ, Francisco. Op cit. P. 394.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Están reguladas en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las facultades de cada uno de los poderes: del artículo 50 al 79, el Poder Legislativo; del 80 al 93, el Poder Ejecutivo y del 94 al 107, el Poder Judicial.

TEMA II. LA ADMINISTRACION PUBLICA

II.1. CONCEPTO.

Para dar inicio al estudio de la Administración Pública, es necesario tener presente el concepto de la misma, por lo que recurrimos a algunos especialistas en la materia.

Así tenemos que para el Maestro Miguel Acosta Romero la Administración Pública es "...la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo o judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".¹⁶

Dicho autor establece los siguientes criterios del concepto de la Administración Pública:

1.- Concepción jurídica. Este criterio, ha florecido sobre todo en Europa, define a la Administración Pública como objeto de estudio del Derecho Administrativo.

2.- Concepción de Productividad. Se presenta fundamentalmente en los Estados Unidos, insertando técnicas de la administración privada a la Administración Pública.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 10a edición. México, edit. Porrúa, 1991, p.96.

3.- Concepción burocrática. Su principal teórico Max Weber centra la importancia de la Administración Pública en la existencia de una burocracia.

4.- Concepción psicológica. Esta tendencia establece que la Administración Pública debe ajustarse a la conducta y necesidades sociales.

5.- Concepción integral. Este criterio señala que debe estudiarse desde distintos puntos de vista para ser abarcada en su totalidad, no con visiones fragmentarias que son producto del estudio de la Administración Pública desde un sólo aspecto.¹⁷

Por su parte el Maestro Andrés Serra Rojas sostiene que la Administración Pública "es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".¹⁸

El referido autor señala que el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público, siendo las más generales las siguientes:

¹⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. P.96.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 15a. edición. México, edit. Porrúa. 1992 Tomo I p. 79.

"a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa.

"b) La administración en su sentido orgánico subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

"c) La Administración Pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo".¹⁹

Para Gabino Fraga, la Administración Pública "...debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión".²⁰

Antes de iniciar el estudio de las formas de organización de la Administración Pública haremos una breve reseña histórica de la misma.

Los orígenes de la Administración Pública se ubican desde los antiguos egipcios. Aunque no existen testimonios escritos que constaten

¹⁹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *Op cit.* P.77.

²⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34a edición. México, edit. Porrúa, 1996, p. 119.

esto, si existen fragmentos de escritos que eran utilizados en las escuelas acerca de la conducta de los gobernantes. Su forma de organización era centralizada. Debido a esto, a su economía y sus sistemas de control y planificación, también se piensa que existía una burocracia formada por personal casi esclavo, sometido a rígidas previsiones estatutarias para sancionar a los servidores públicos.

En la China antigua encontramos una de la Administraciones Públicas más avanzadas para su tiempo. Confucio era quien postulaba la filosofía de la administración creó las reglas de ésta, entre las cuales se encontraban las siguientes: Los gobernantes y dirigentes debían conocer sobre la situación de su país; las riendas del gobierno eran llevadas a cabo sin favoritismos; era esencial el espíritu público; se debía promover el bienestar económico del pueblo y tener cuidado en la elección de funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Existía un documento llamado la Constitución Chow, que estaba conformada por ocho reglamentos que regulaban la actividad de la Administración Pública:

- 1.- Organización del gobierno.
- 2.- Funciones del gobierno de Estado.
- 3.- Regulación de las relaciones existentes.
- 4.- Los procedimientos administrativos.
- 5.- Las formalidades para que el gobierno tuviera permanencia en el poder.
- 6.- Controles del gobierno.
- 7.- Sanciones.

8.- Ajustes para auditar al gobierno del Estado.

En cuanto a Grecia, no se tiene un antecedente preciso sobre la Administración Pública que desarrollaba. Lo único que se sabe es que existió un servicio civil para el año 462 a.c. en el que se estableció una remuneración para algunos servidores públicos con la finalidad de lograr una mayor estabilidad y continuidad en los cargos públicos.

En Roma existió una organización administrativa basada en la descentralización, sobre la cual no hubo un control efectivo que derivó en la decadencia de Roma.

Cabe mencionar que las figuras como ministerio, comisión, comité y administración tienen un origen romano y en la actualidad no sólo conservan el nombre sino inclusive el uso funcional de esa época.

Los romanos eran muy hábiles para organizarse, en especial en la diversificación del funcionalismo ejecutivo visible en sus magistrados: había cónsules, pretores, tribunos, cuestores, ediles y censores. Sobresale entre estos el cónsul que en la época de la República tenía funciones administrativas, judiciales y militares porque era el comandante de los ejércitos romanos.

Durante la Edad Media la administración se basaba en una descentralización en la cual la actividad preponderante fue la agricultura.

Debemos hacer una mención especial a la Iglesia Católica, este organismo se vio fortalecido en la etapa medieval pese a que su sistema era contrario al clásico, destacándose una jerarquización y centralización muy acentuada.

En la Edad Media se desarrolló en gran forma el estudio científico de la Administración Pública gracias a la escuela cameralista, que surge como respuesta a la existencia de la monarquía absoluta demandando una mayor eficacia y organización en las prácticas administrativas para mejorar el desempeño real.

El cameralismo presenta dos fases históricas. En la primera de ellas, los estudios técnicos de la administración únicamente buscaban incrementar el poder del monarca. En la segunda fase se crean un gran número de normas internas de la Administración Pública, sobre los cuales se elaboraron los primeros estudios de Derecho Administrativo.

En la época de la Revolución Francesa se sustituye el Estado absolutista o Estado gendarme, por el Estado de Derecho que es el que prevalece en la actualidad.

Esto orientó el pensamiento administrativo hacia las concepciones legales, sometiendo la acción administrativa al derecho subjetivo con la finalidad de ofrecer garantías a los gobernados contra las arbitrariedades de las autoridades.

II.1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

La acción de la Administración Pública es muy variada e intensa y se puede considerar desde diferentes aspectos:

En primer término aludimos a la Administración activa y a la administración contenciosa.

La activa consiste en la organización oficial encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica, los fines del Estado contenidos en la legislación.

La administración contenciosa supone la alteración de ese orden jurídico, por la propia administración lesionando el interés general.

En segundo lugar nos referimos a la administración directa y a la administración indirecta.

La administración directa es la que se ejerce por los órganos del Estado y se rige por normas de derecho público.

La administración interna es la que se ejerce por otros entes que pueden ser públicos y privados y se regulan por disposiciones de derecho privado.

En tercer término mencionamos a la administración reglada y a la administración discrecional.

La administración reglada es una actividad totalmente subordinada a la ley siguiendo el principio del Estado de Derecho y del mandato de que el funcionario no puede realizar otros actos que no sean los permitidos por la ley.

En la administración discrecional, la ley permite al funcionario un margen amplio para determinar las posibilidades de su actuación seleccionando su forma de actuar.

En cuarto lugar está la administración interna y la administración externa.

La administración interna, es la que se realiza por sus propios órganos.

La administración externa es la que se realiza por medio de otros órganos vinculados a la administración.

En último lugar se encuentra la administración consultiva y la administración de control.

La administración consultiva se manifiesta en opciones técnicas.

La administración de control o contralor, para comprobar la legitimidad de los actos que le atañen.²¹

En México el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la estructura de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

²¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, 12a edición, México, edit. Porrúa, 1983 (T.I), pp. 92,93.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la ley reglamentaria del artículo 90 y es la encargada de determinar la organización de la Administración Pública. Al señalar en su artículo 1o que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada, al igual que la Consejería Jurídica.

Antes de entrar al estudio de los elementos que conforman la organización Administrativa Centralizada daremos un concepto de está.

"Al decir que es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las condiciones, el mando, la acción y la ejecución.

"La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamento de Estado y Consejería jurídica".²²

Una de las características de esta forma de organización es la relación jerárquica, entendiéndose como el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos, al establecer un vínculo jurídico entre ellos para determinar los órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

²² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. México, edit. Porrúa, 1991, p. 105.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

Los poderes que implica la relación jerárquica son los siguientes:

- 1.- Poder de Decisión.
- 2.- Poder de Nombramiento.
- 3.- Poder de Mando.
- 4.- Poder de Revisión.
- 5.- Poder de Vigilancia.
- 6.- Poder Disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.

Cada una de ellas consiste en lo siguiente:

1.- Poder de Decisión: Es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo, negativo o con una abstención.

El poder de decisión es muy amplio, pues va desde orientar en un sentido político a la Administración Pública, hasta cuestiones de mero trámite que entrañan el ejercicio de este poder.

2.- El poder de Nombramiento: Es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un círculo jurídico entre el Presidente, y los funcionario frente a éste.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, a la experiencia; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente.

3.- Poder de Mando: Es la facultad de ordenar a inferiores la realización de actos jurídicos o materiales. Puede llevarse a cabo de forma verbal o escrita. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

4.- Poder de Revisión: Consiste en revisar el trabajo de los inferiores. Se puede ejercer a través de actos materiales o disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos. En el poder de revisión se actúa de oficio. Forma parte de la competencia de la autoridad superior. Es un derecho y una obligación revisar los actos del inferior.

5.- Poder de Vigilancia: Es supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos y cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

6.- Poder Disciplinario: Es consecuencia de vigilar y revisar. De este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de la faltas,

incumplimientos ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

7.- Poder para resolver conflictos de competencia: El Presidente de la República será el encargado para resolver conflictos de competencia entre las Secretarías de Estado según el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²³

Los órganos que integran la Administración Pública Centralizada se encuentran enumerados en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Federal, de la siguiente forma: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conformaran la Administración Pública Centralizada.

El artículo segundo de la mencionada ley nos dice que para el ejercicio de las atribuciones y el despacho del orden administrativo encomendadas al Ejecutivo existirán las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica. Por lo cual estudiaremos las facultades que corresponden a las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

Así tenemos que el artículo 26 del mismo ordenamiento establece que existirán 17 Secretarías de Estado, 1 Departamento del Distrito Federal, el cual desaparecerá el 1 de diciembre de 1997, cuando tome posesión el nuevo gobernador del Distrito Federal, y una Consejería Jurídica. Las facultades de estos órganos son las siguientes:

²³ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Op .cit. p.p. 107,109.

Secretaría de gobernación. Es la encargada de dirigir la política interior del país. Se encargará de presentar las iniciativas de ley al Ejecutivo Federal, de publicar el diario Oficial de la Federación, aplicar el artículo 33 Constitucional, administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal, manejar el Archivo General de la Nación, promover la producción cinematográfica, de radio y televisión, reglamentar el juego de apuestas, loterías y rifas. Así como organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia estableciendo un Consejo Tutelar para Menores Infractores.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Es la encargada de propiciar la coordinación de acciones en el exterior, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos en el extranjero, intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país, intervenir en todos los asuntos vinculados con nacionalidad y naturalización, guardar y usar el Gran Sello de la Nación e intervenir en la extradición conforme a los tratados y exhortos internacionales.

Secretaría de la Defensa Nacional. Corresponde a esta dependencia organizar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea, organizar el servicio militar nacional, planear la movilización del país en caso de guerra y desastres e intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, entre otras facultades.

Secretaría de Marina. Organiza y administra la Armada, ejerce la soberanía en aguas territoriales y vigila las costas del territorio, organiza y dirige el servicio de aeronáutica militar.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es la encargada de calcular los ingresos de la federación, de formular los proyectos de leyes y

disposiciones fiscales, manejar la deuda pública de la federación, determinar los montos globales de los estímulos fiscales, cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, dirigir los servicios aduanales, formular el programa de gasto público y proyecto de presupuesto de egresos y formular la Cuenta Anual de Hacienda Pública, entre otras atribuciones.

Secretaría de Desarrollo Social. Es la encargada de formular la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza, en particular en los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Se encarga de la restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, el fomento a la actividad pesquera, promoción de los recursos pesqueros, reconocimiento a los derechos en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, fauna y flora silvestre, playas federales, marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Secretaría de Energía. Va a conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido y gaseosos, llevar a cabo la planeación energética a diferentes plazos, regular y expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Le corresponde formular políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros. Estudia y determina los aranceles y señala los precios fijos, regula, orienta y estimula las medidas de protección al consumidor, establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad

comercial, trata de evitar el acaparamiento y las intermediaciones innecesarias.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Establece programas y acciones para fomentar la productividad a las actividades rurales. Fomenta normas de sanidad animal y vegetal.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Regula y vigila los servicios públicos de correos y telégrafos, administra los servicios federales de comunicaciones eléctrica y electrónica y su enlace con los servicios concesionados en general y el servicio de policía en las carreteras federales. Además construye caminos y puentes federales.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Le compete organizar el sistema de control y evaluación gubernamental, vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, establece las bases para realizar las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigila que estas mismas entidades cumplan con las normas en materia de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal.

Secretaría de Educación Pública. Le corresponde la organización de las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, todos los asuntos referentes a la educación en todos los niveles, organizar el sistema nacional de bibliotecas, promover la creación de institutos de investigación científica, mantener el escalafón magisterial, vigilar el correcto ejercicio de las profesiones y administrar los museos, pinacotecas y galerías.

Secretaría de Salud. Se encarga de conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, se encarga de aplicar los fondos a la Asistencia Pública proporcionados por la Lotería Nacional, lleva el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, así como de adoptar medidas para luchar contra las enfermedades de transmisión, alcoholismo y toxicomanías.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Tiene a su cargo vigilar y aplicar las disposiciones relativas al artículo 123 Constitucional.

Secretaría de la Reforma Agraria. Vigila la aplicación del artículo 27 de la Constitución referente a cuestiones agrarias, ejidales y comunales.

Secretaría de Turismo. Se encarga de todo lo referente a los asuntos del turismo, promoción, conducción y protección del mismo.

Departamento del Distrito Federal. Le competen todos los asuntos relacionados con el gobierno del Distrito Federal. Deja de existir debido a las reformas constitucionales de 1993 y 1996, por lo que a partir del 1 de diciembre de 1997 tomará posesión el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual será el encargado de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Consejería Jurídica es el órgano encargado de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República, en todos los asuntos que éste le encomiende, asimismo se encargará de someter a consideración y firma

del Presidente todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, dará su opinión sobre proyectos de tratados internacionales, presidirá la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal y representará al Presidente de la República cuando éste así lo acuerde, en las controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política.

Cabe mencionar que todos estos órganos de gobierno tienen un reglamento interno que se encarga de regular el funcionamiento de cada uno de ellos.

II.1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades para estatales.

La Ley de la Administración Pública en su artículo 1º tercer párrafo nos dice que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración paraestatal.

Después de encontrar la regulación jurídica de la Administración Pública paraestatal es necesario que nos preguntemos ¿Qué es la

Administración Paraestatal? Esta figura jurídica surge en nuestro país en una forma vacilante desde la época post-revolucionaria en los años veinte, en que empiezan a crearse organismos auxiliares del Estado para la prestación de servicios y manejo, desde el Banco de México hasta las nacionalizaciones de Ferrocarriles, Petróleo, Electricidad que dieron lugar a las grandes empresas públicas, éstos órganos del Estado lo auxilian en la economía privada; podríamos decir, entonces, que la Administración Pública Paraestatal es el conjunto de órganos que auxilian al Estado a prestar servicios a la colectividad ya que el Estado al verse imposibilitado para satisfacer dicha demanda crea órganos que realizan esta actividad.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa, es una forma de organización mediante la cual se integran legalmente personas jurídicas para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas.

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarle autonomía orgánica y autonomía financiera, dando los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficiencia de su desarrollo.

El carácter esencial de los organismos descentralizados como entes públicos menores, es su autonomía orgánica con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan.

Otra autonomía que caracteriza a este tipo de organismos es la autonomía técnica que consiste en que aquellos que se benefician no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.²⁴

Existen diferentes criterios para clasificar a la descentralización administrativa pero nosotros consideramos más apropiada la siguiente:

- a) Descentralización administrativa territorial o regional.
- b) Descentralización administrativa por servicio o funcional.
- c) Descentralización administrativa por colaboración.

La Descentralización por Región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población establecida en una determinada circunscripción territorial. Significa la posibilidad de una gestión más eficaz de las atribuciones que al Estado le corresponden.

El ejemplo más claro de este tipo de descentralización es el Municipio. Las funciones públicas que a éste se le encomiendan, se ejercen principalmente en interés del mismo municipio, siendo este interés el mismo que el del Estado.

Esta concepción del Municipio ha llevado a diferentes teorías a señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más

²⁴ Cfr. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo I, 12a. Edición, México, Edit. Porrúa, 1983, p. 617.

importante lo constituye, según mencionamos, la organización municipal, los cuatro siguientes:

En primer lugar la existencia de una personalidad jurídica; en segundo lugar la concesión, por el Estado, de derechos públicos en favor de esa personalidad; en tercer lugar la creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y por último la existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.²⁵

Descentralización Administrativa por Servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

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

Como lo menciona el autor Andrés Serra Rojas, es necesario hacer notar algunas condiciones preliminares de carácter doctrinal para precisar la función de organismos administrativos por servicio.

Crea entidades, personas jurídicas de derecho público, que gozan de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales para lo cual se le transfieren poderes de decisión.

²⁵ Cfr. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 34a. edición. México, Edit. Porrúa, 1996. p. 220

El régimen descentralizado permite particularizar el servicio y el órgano que la atiende.

La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. El Estado es el encargado de marcar los límites hasta donde llega la acción descentralizadora.

El poder de nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufre diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar hasta la de proponer el personal, directivo técnico que se estime pertinente.²⁶

Descentralización por Colaboración, es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Esta descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas que para su resolución se requiere de una preparación técnica de la cual carecen los funcionarios políticos.

Existen dos elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración:

1.- El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado;

2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre de la organización privada;

²⁶ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 12a. edición. México, Edit. Porrúa, 1983. pp. 622, 623.

Esto es lo que hace la diferenciación entre las anteriores descentralizaciones que estamos estudiando. La descentralización por colaboración se caracteriza frente a las demás por no constituir una parte integrante de la organización administrativa. Por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización, constituye instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.²⁷

Otra figura que se encuentra dentro de la administración pública Paraestatal son los fideicomisos que debido a su importancia consideramos pertinente estudiarlos.

Los fideicomisos son una figura utilizada inicialmente en el Derecho Romano que consistía en hacer cumplir la voluntad del ciudadano mediante un fiduciario.

Existen dos tipos de fideicomisos: los públicos y los privados. Esta clasificación atiende a la persona jurídica que lo constituye que puede ser el Estado conformando el fideicomiso público, o un particular conformando el fideicomiso privado.

La definición del fideicomiso la encontramos en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que a la letra dice: En virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

²⁷ Cfr. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 34a. edición. México, Edit. Porrúa. 1996. pp. 208, 209.

Los sujetos del fideicomiso son el fideicomitente que es la persona que transfiere parte de su patrimonio para la realización de un fin lícito; el fiduciario es el que transfiere la propiedad de dichos bienes y sobre el cual recae la obligación de realizar un fin determinado (Institución Bancaria) y el fideicomisario que es la persona que va a recibir los beneficios del fin encomendado.

Según la legislación mexicana tendrán el carácter de fiduciarios las instituciones de crédito, entiéndase Bancos.

El patrimonio fiduciario estará integrado por el conjunto de bienes destinados a la realización del fin para el cual fue constituido el fideicomiso y su titular es el fiduciario.

La obligación de las instituciones fiduciarias consistirá en el cumplimiento del fin para el cual fue creado. Para ser fideicomitente se debe contar con la capacidad legal para destinar los bienes al cumplimiento de los fines de un fideicomiso. El fideicomitente está obligado a efectuar la transferencia de los bienes necesarios para el cumplimiento del fideicomiso y a pagar los honorarios al fiduciario. También puede designar un comité técnico para distribuir fondos o para que emita las instrucciones conforme a las que deberá obrar la fiduciaria, asimismo, podrá reservarse el derecho de pedir cuentas.

El fideicomisario es el beneficiario del fideicomiso y podrá exigir el estricto cumplimiento de los fines para los cuales se creó. Las obligaciones de éste serán las que se asienten en el acta constitutivas del fideicomiso siempre y cuando sean legalmente permitidas.

El fideicomiso se extingue por haber cumplido con sus fines, por no ser factible su realización, por acuerdo entre el fideicomitente y el fideicomisario y por revocación del fideicomitente cuando se haya reservado ese derecho.

El fideicomiso público tiene como finalidad el servir al Estado para alcanzar ciertas metas afines a la labor de la administración pública. De acuerdo a Rafael I. Martínez Morales el fideicomiso público es aquel que establece la administración pública federal y que se estructura de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, cuyo fin es el auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país.

Los elementos del fideicomiso público son:

El Fideicomitente en el caso de la Federación es el Ejecutivo, por medio de la S.H.C.P. Por lo que se refiere a las entidades federativas serán sus respectivos gobiernos.

El patrimonio fiduciario estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado transmite a las instituciones fiduciarias para el cumplimiento de sus labores.

El Fiduciario será cualquier Sociedad Nacional de Crédito (Banco).

El objeto va de acuerdo con las actividades consideradas prioritarias para el Estado, ya sea para prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, etc.

En cuanto a su duración, los fideicomisos públicos tienen una vigencia indefinida, igual a la que tienen los fideicomisos con fines de beneficencia social, es decir, indefinida en contraste con los que son constituidos por los particulares, cuya duración máxima es de treinta años.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Otra figura que es necesario estudiar es la Desconcentración Administrativa consiste en "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o poder de trámite, de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación".²⁸

La figura de la desconcentración administrativa implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, de donde podríamos hablar de diferentes formas de desconcentración:

- 1.- Desconcentración Funcional.
- 2.- Desconcentración Vertical.

²⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo tomo I. 12a. edición. México, Edit. Porrúa, 1983. p. 499.

3.- Desconcentración Horizontal.

4.- Desconcentración Regional.

Desconcentración Funcional: Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión, lo cual le permite tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Desconcentración Vertical: Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados determinadas facultades del órgano superior. En este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Desconcentración Regional: Es una variante de la anterior pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina una área superficial del mismo que demande la acción regional.

Desconcentración Horizontal: Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.²⁹

²⁹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer curso. 10a. edición. México, Edit. Porrúa, 1991, p. 326-339.

Es necesario, asimismo, comentar alguna de las características de los órganos desconcentrados, que son las siguientes:

Estos órganos serán creados por ley o decreto.

Dependerán siempre de la Presidencia, de una Secretaría o un Departamento.

Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

Su patrimonio es el mismo que el de la Federación.

Puede tener presupuesto propio.

Tiene autonomía técnica.

Las decisiones de mayor importancia requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

Nunca será un órgano superior pues siempre dependerá de un órgano de mayor rango, o sea, que será inferior jerárquicamente hablando.

II.2. FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para llegar al concepto del fin de la Administración Pública, es necesario primero hacer un recordatorio breve de qué es la administración y qué la Administración Pública.

La administración es un proceso necesario para alcanzar o determinar un objetivo por medio de una estructura que nos lleva a una acción o esfuerzo humano coordinado y eficaz para la aplicación de técnicas adecuadas y aptitudes humanas. La administración no es exclusiva de las entidades públicas ya que también existe en la administración privada.

Existe un concepto tradicional de administrar que es el de organizar y manejar los bienes que le son encomendados.

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general que la Constitución y la leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las entidades generales de una Nación, según el maestro Andrés Serra Rojas.³⁰

Para el maestro Miguel Acosta Romero, la "Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder Ejecutivo que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su

³⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. 12a. edición. México, Edit Porrúa, 1983, p. 78.

acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos".³¹

Podemos concluir que el fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, la cual se asegura con determinados privilegios que establece un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares, por el contrario, actúan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés, ventaja o provecho personal.

En nuestra opinión, la Administración Pública es la encargada de cumplir el fin último del Estado que es el bien común general, así como el de velar por el buen funcionamiento de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que esto repercuta en dar un excelente servicio al gobernado.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo primer curso. 10a. edición. México, edit. Porrúa, 1991. pp. 96

TEMA III. DIFERENTES CONCEPTOS DE LOS VALORES MENCIONADOS EN EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La exposición que se haga del presente tema pudiera parecer un tanto abstracta, pero en una apreciación muy particular, consideramos que es indispensable ahondar en los términos que este artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos menciona, ya que esta ley no aclara de lo qué se debe entender con los preceptos que enuncia. De lo anterior, deducimos que la presente ley deja a la libre interpretación del servidor público la comprensión de estos valores.

III.1. LEGALIDAD.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano; legalidad y legitimidad son términos sinónimos. El vocablo legitimidad proviene de legítimo, que a su vez, deriva de latín legitimus, que en el lenguaje común significa conforme a derecho, justo lo establecido por la ley. De esta forma, tenemos que legitimación, desde los tiempos más remotos, significa con arreglo a Derecho, jurídicamente establecido, implicando siempre lo justo, lo correcto, lo justificado.

Los usos dogmáticos de legitimidad o legitimación se vieron fuertemente afectados por lo usos que estos términos tuvieron en el campo de las ideas políticas. En un principio, como se sigue de su etimología y de su significado originario, quien dice legitimidad quiere decir conforme a Derecho y éste es el significado primordial y persistente de legalidad. De esta forma, tenemos que ambos términos son, en un principio, equivalentes o sinónimos.

No obstante, cabe señalar que en la literatura jurídica hace tiempo se aprecian ciertos matices. Quien piensa en legalidad alude a la justificación. Legitimidad sugiere la búsqueda de un fundamento. Legalidad por su parte, si bien no excluye esta idea de justificación o fundamento parece referirse primordialmente a la conformidad de las acciones que deben ser congruentes con las disposiciones jurídicas establecidas.

La problemática de la legalidad ha tenido un largo desarrollo dentro de la dogmática del Derecho Público. Este desarrollo se encuentra estrechamente vinculado con los dogmas del constitucionalismo, particularmente con los del Estado de Derecho. En este contexto los juristas entienden por legalidad el principio de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera particular, excepto por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con una ley preexistente. En este sentido la legalidad es considerada desde la óptica de los derecho subjetivos.

La autoridad, sin un fundamento jurídico apropiado, se encuentra en la periferia del Derecho subjetivo particular. En combinación con la idea correlativa de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia.

Para la dogmática moderna, legítimo, además de establecido jurídicamente, significa jurídicamente reconocido, protegido por el derecho.

En las dogmáticas constitucionales y administrativas e incluso en la dogmática internacional legitimidad se refiere fundamentalmente a los actos del poder público. La legitimidad de la acción administrativa consiste en la observancia de las normas máximas que regulan el ejercicio del poder público.

La idea de legitimidad de la administración es particularmente relevante para juzgar los casos de discrecionalidad y oportunidad de la acción política. Además del incumplimiento, el cual genera la responsabilidad del funcionario, los vicios de legitimidad son: la incompetencia, el exceso y el desvío del poder. Estos son los vicios susceptibles de ser impugnados a través de los recursos administrativos o mediante el control judicial de la administración.

En la dogmática procesal, legitimidad o en su caso legitimación, alude, en principio, a los procedimientos para poder actuar en derecho, manteniendo el sentido de justificación o fundamentación. En este sentido se habla de legitimidad para obrar o actuar, indicando la posesión de un interés jurídicamente justificado, jurídicamente establecido, para intervenir en juicio. En este sentido, la dogmática procesal habla de legitimación ad causam y de legitimación ad processum. La primera se refiere al requerimiento de que la acción sea interpuesta por, el titular del derecho base de la acción. La legitimidad ad processum se refiere a la idoneidad del sujeto que interviene en juicio, es decir, la que pertenece a la parte procesal.³²

Este principio de legalidad lo encontramos plasmado en nuestra Constitución en los artículos 14 y 16. Por lo que respecta al artículo 14 en su segundo párrafo, nos dice que: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Y el artículo 16 nos menciona que: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento.

³² Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. 3a edición. México, ed. Porrúa, 1989. p.1941-1948

III.2 HONRADEZ.

De acuerdo con el Diccionario Básico del Español en México editado por el Colegio de México, "honradez es la cualidad de una persona que actúa con justicia maneja sus negocios o asuntos de dinero con apego a la moral y según la ley, se comporta rectamente y de acuerdo con la verdad: la honradez de un trabajador, la honradez de un juez, el carácter de un negocio, un trabajo, etc., en que se actúa con justicia de acuerdo con la moral y la ley y con apego a la verdad: la honradez de una administración, la honradez de un ayuntamiento".³³

Cabe hacer mención que este concepto no se encuentra definido en ningún diccionario jurídico. Como se puede ver, la fuente es un diccionario de la lengua Española. Hallamos honrado, honor, pero honradez no, de lo cual podemos comentar que es muy extraño ya que si el término se menciona en varios artículos jurídicos, cómo es posible que no se elabore una definición jurídica al respecto.

III.3 SALVAGUARDAR.

Este es un concepto que consideramos corto y podríamos decir que no es muy específico. El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, nos dice que "salvaguardar es un verbo tildado de galicismo. Ha obtenido ya el pase académico cuya dilación sorprendía toda vez el sustantivo es salvaguardar, su acción y efecto.

³³ COLEGIO DE MEXICO, Diccionario Básico del Español de México. 2a edición. México, ed Colegio de México, 1993 p. 78.

"Salvaguada o salvaguardia (guardia v.) para custodia de una cosa. Señalar que en la guerra se pone a la entrada de pueblos o en las puertas de las casas a fin de que los soldados respeten tales lugares. Documento, señal para no ser detenido ni atacado por las fuerzas propias, e incluso para las enemigas cuando exista esa doble garantía en caso de parlamentarios, comisiones internacionales, miembros de la Cruz Roja y otros excepcionales. Figuradamente amparo, protección, custodia, garantía. Antiguo nombre de los agentes de protección y seguridad pública en la policía estatal o local."³⁴

III.4 IMPARCIALIDAD.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, imparcialidad es desinterés frente a las partes, trato sin favoritismos, consideración equidistante u ecuánime. El interés y la iniquidad se contraponen al concepto de imparcialidad. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento de las partes en litigio necesitan concordar los interés en discordia y esto no puede obtenerse mediante la preponderancia de los puntos de vista de uno de ellos. La imparcialidad indica la seguridad, concordia y justicia. Por el contrario, la parcialidad se encamina hacia una aporía de la realización de todos los valores del mundo jurídico social.

La imparcialidad garantiza la plena vivencia de los valores jurídico sociales. El principio de imparcialidad es previo a otro cualquiera. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que guían el proceso judicial.

³⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. 1 ta edición. Buenos Aires, Argentina, ed Heliast, S.R.L., 1976. Tomo IV. p. 13.

El procedimiento judicial como meta, tiende al resplandecimiento del valor. El proceso judicial encausa lo litigioso asegurando la realización de los valores jurídico sociales.

Un juez puede tener una relación con el objeto de la controversia y ser, por tanto, objeto en sentido material. También pueden alcanzarle vínculos con las expectativas y posibilidades indirectas y ser parte, en sentido formal. Por último, pueden volverlo una desvinculación total y absoluta con el objeto en litigio y en este caso es cuando existen mayores contactos con la imparcialidad. Ello en razón de que el ánimo se predispone mejor a la penetración de la verdad, a la exactitud que se requiere al equilibrio y perfecta armonía del caso.

Los hombres imparciales están en mejor condición de ser los neutrales pues no son partes, están fuera de la contienda. Al no ser beligerantes quedan al margen de la lucha para ser respetados por los contendientes. Deben a su vez respetar a éstos no interviniendo. El proyecto de imparcialidad se proyecta aquí un poco más lejos. Irradia sus vectores hacia zonas más alejadas para internarse en una teoría general del proceso. Dentro de ésta, domina el principio de igualación de los oponentes. La tendencia a encontrar paridad de posibilidades para todo contendiente cubre todo el horizonte procesal. En un palabra, dentro de la teoría general del proceso, lo que más celosamente guarda la imparcialidad es la doctrina igualitarista entre pares. No quiere decir que la igualdad jurídica ha de nacer necesariamente haciendo tabla rasa. Debe asegurarse un mínimo de igualdad mediante el celo que pone en ello la imparcialidad.

La imparcialidad también se relaciona estrechamente con la independencia. El concepto independiente, se entiende por Luis Recasens Siches en su tratado General de Filosofía del Derecho, se entiende, como eximido de la recepción de órdenes, y de influjos de otros órganos del Estado, asegura la libertad procesal, como lo hace la imparcialidad, al

situarse por encima del litigio, supraordinándose a las partes. Ambos, imparcialidad, e independencia, constituyen firmes pilares de la igualdad, la proporcionalidad y la armonía en el derecho. También en la institución de los ideales democráticos juegan destacados roles, pues, sin estos sostenes, la democracia peligr³⁵.

III.5 EFICIENCIA.

Respecto a la eficiencia, podemos considerar que más que un término jurídico es un término relativo a la administración. Muestra de esto es que la definición fue encontrada en el Diccionario de la Política y la Administración Pública del Colegio de Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C nos dice que el concepto de eficiencia es uno de los más importantes, pero a la vez, uno de los más difíciles de definir en la terminología administrativa. El problema radica en que presenta problemas de sinonimia con los términos de eficacia y de efectividad y en que el empleo de éstos en la literatura administrativa no es muy consistente.

Amitai Etzioni, uno de los autores que distingue entre estos términos, afirma que la efectividad real de una organización específica está determinada por el grado en que realiza sus fines. La eficiencia de una organización se mide por el monto de recursos empleados para producir una unidad de producción.

La eficiencia como principio. El concepto que se da a la eficiencia como principio de la organización establece que: Una estructura de

³⁵ Cfr. OMEBA ENCICLOPEDIA JURIDICA, Buenos Aires Argentina. Editorial Bibliográfica Omeba. 1967.p. 970

organización es eficiente si facilita la obtención de los recursos deseados, con el costo mínimo o con el número menor de imprevisto.

Para un miembro cualquiera de un grupo una estructura de organización eficiente es aquella que realiza una labor provechosa, le ofrece satisfacción en su trabajo, tiene líneas claras de autoridad y asignaciones precisas de responsabilidad, le permite el desarrollo de su personalidad y le da un sentido de participación, seguridad, posición y remuneración adecuada.

El principio de eficiencia debe aplicarse cuidadosamente. Con frecuencia, cuando se establece una estructura de organización, se piensa que se pueden reducir los costos estableciendo un departamento de servicio sin tener presentes los posibles costos adicionales de otros departamentos. Por ejemplo, se puede establecer un departamento central de estadística que se ocupe de todas las actividades referentes a recopilación y obtención de datos; esto puede permitir obtener, a bajo costo, estadísticas que por otra parte pueden no ser las más apropiadas a las necesidades de quien vaya a utilizarlas. Otra forma usual de disminuir los costos consiste en establecer oficinas centrales de secretarial y mecanografía. En ocasiones este sistema funciona eficientemente, pero en otras la aparente economía se logra solamente a costa de pérdidas de tiempo valioso del personal directivo que debe esperar hasta que haya una secretaria disponible.

La eficiencia en la Administración Pública se refiere a la promoción de métodos administrativos que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado y con el menor costo. La reducción de costos de personal y materiales, en tanto que se logra, es la máxima precisión, velocidad y simplificación administrativa.³⁶

³⁶ Cfr COLEGIO DE LITERATURA DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. Diccionario de Política y Administración Pública. México, ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1978. p.456.

III.6 LEALTAD.

De acuerdo al Diccionario de Derecho Usual lealtad es la "fidelidad, cumplimiento con nobleza y sin reservas de una obligación o de un pacto. Buena fe. Hombria de bien. Honradez y rectitud de el proceder legalidad, verdad o realidad."³⁷

³⁷ CABANELLA, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires, Argentina, ed Heliast. S.R.L. 1976 tomo II, p. 497

TEMA IV. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS.

Antes de entrar de lleno al estudio de los delitos cometidos por los servidores públicos, estudiaremos lo que debe de entenderse por sanción, delito y falta administrativa.

El maestro Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo* establece que "sanción es la aplicación de una pena por contravención a la ley, es decir el ilícito en general, mientras que el ilícito es la omisión de los actos ordenados y en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico." ³⁸

El delito, de acuerdo con el artículo séptimo del Código Penal para el Distrito Federal, es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Este es el concepto actual, pero en los diferentes códigos se ha definido al delito de diferentes formas y es así que en el Código Penal de 1871 delito era la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda. En el Código Penal de 1929 el delito era la lesión a un derecho protegido legalmente por un sanción penal, hasta el actual código de 1931 que señala que delito es todo acto u omisión que sanciona las leyes penales.

Estas son las definiciones que establecen los códigos pero también existen las definiciones doctrinales "Luis E. Ortalan quien nos dice que el delito es toda acción o inacción exterior que vulnera la justicia absoluta,

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a edición. México, edit. Porrúa, 1991. p.624.

cuya represión importa para la concepción o el bienestar social que ha sido de antemano definida y a la que la ley ha impuesto pena. Pellegrino Rossi dice que el delito es de infracción de un deber requerible en daño de la sociedad o de los individuos. Para Federico Berne el delito es aquella especie de acciones inmorales por las que el particular ofende la voluntad de todos atacando a un derecho público o privado y aun a la religión y las costumbres, en cuanto el Estado necesita de ellas para su conservación. Cayetano Filangier, afirma que el delito es un hecho humano contrario a la ley. Manzino considera al delito como el hecho individual con que se viola un precepto jurídico provisto de aquella sanción específica de coerción indirecta que es la pena en sentido propio." ³⁹

El órgano para investigar el delito es el Ministerio Público que será el encargado de integrar la averiguación previa, recibiendo las denuncias o querellas sobre los hechos que se puedan tipificar como delitos, y recogiéndolo las pruebas para resolver si ejerce la acción penal. La averiguación previa culmina con la consignación, poniendo a disposición del Juez las diligencias y, en su caso, a el probable responsable.

La segunda etapa del proceso es la llamada instrucción donde después de ejercida la acción penal, el Juez ordena desde la radicación del asunto o inicio hasta el auto de formal prisión. Posteriormente se declara agotada la averiguación hasta que se declare cerrada la instrucción.

La instrucción comprende todas aquellas diligencias realizadas por los tribunales con el fin de esclarecer la existencia de los delitos, las circunstancias en que se cometió el ilícito y las responsabilidades o no de los inculcados. Las prácticas instructoras están reservadas, por regla general, al

³⁹ Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pp. 868,869.

Juez regidas por el principio de autonomía en las funciones procesales. El Ministerio Público se convierte en parte durante el procedimiento.

La siguiente etapa en el juicio es aquella en la que el Juez, después de haber recibido y practicado las pruebas conducentes al esclarecimiento, las evalúa para determinar la culpabilidad del probable responsable. Abarca hasta dictar sentencia que no es otra cosa que la resolución judicial, individualizar el derecho.

La infracción administrativa de acuerdo con el artículo segundo de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, está considerada como una de las faltas de policía y buen gobierno, es decir las acciones y omisiones que alteran el orden público o afectan la seguridad pública realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que afecten en esos lugares.

El maestro Andrés Serra Rojas dice que "...la infracción administrativa es el acto u omisión que definen la leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameriten sanciones menores".⁴⁰

Cuando se comete una infracción administrativa, se da lugar a un procedimiento administrativo que se inicia cuando el infractor es detenido y es puesto a disposición del Juez calificador que será el encargado de determinar la sanción a que haya lugar

⁴⁰ Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 878.

Aquí el policía es un simple constataador de hechos. Se puede decir que éste es un procedimiento jerárquico, en el que sólo existen dos partes, el Juez calificador que es el órgano de decisión, y el infractor. El procedimiento ante el Juez calificador es oral y público. En juicios en materia de faltas de policía y buen gobierno se substanciará en una sola audiencia, que será presidida por el Juez calificador. Excepcionalmente el Juez solicitará la celebración de otra audiencia. La audiencia se iniciará con la declaración del agente de policía; después se recibirán los elementos de prueba disponibles y, finalmente, se escuchará al infractor. El Juez calificador resolverá fundando y motivando su resolución que será notificada personalmente.

IV.1 EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO.

Después de esta breve explicación acerca de lo que es una sanción, una infracción y un delito comenzaremos con la descripción de los delitos cometidos por los servidores públicos. Es así que el artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal señala que comete el delito de ejercicio indebido del servicio público, el servidor público que:

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

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento, o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo , cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal Centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite, si está dentro de sus facultades.

En esta fracción se describe como conducta delictuosa el hecho de que, teniendo conocimiento de que se realizarán o efectuarán actos que afecten el patrimonio, los intereses de alguna dependencia, el servidor público no impida su ejecución o no lo comunique a sus superiores jerárquicos.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, oculte, utilice o inutilice información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Aquí se refiere a quien personalmente empleando a un tercero destruya o malverse alguno de los objetos a su cuidado.

V.- Teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma, propicie daño o sustracción de objetos que se encuentren bajo cuidado.

Por último, se tipifica como delito el disimulo que propicie el daño que le cause a quien tiene la obligación de cuidar.

La punibilidad de este delito consistirá:

a).- A quienes cometan los delitos a que se refieren la fracciones I y II del artículo 214 se les impondrá de tres días a un año de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en Distrito Federal.

b).- A los autores de las acciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, la pena será de dos a seis años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo.

c).- En todos los casos, además de las sanciones corporales y económicas, se decretará la destitución e inhabilitación por dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

IV.2 ABUSO DE AUTORIDAD.

Este capítulo del Código Penal para el Distrito Federal, con la reforma del 5 de enero de 1983, sufrió una transformación muy profunda tendiente a individualizar aquellas conductas delictivas de los servidores públicos que atentan en forma más usual contra los derechos públicos subjetivos o garantías individuales de los gobernados, consagrando una serie de figuras típicas especiales.

Al efecto el artículo 215 del Código Penal establece que:

Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes;

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto.

Se refiere a quien por su función, comisión o cargo, debiendo ser el primero en acatar las disposiciones gubernativas, trate de emplear la fuerza pública para evadir su cumplimiento. En esta hipótesis no es indispensable que se logre la intervención de las fuerzas de seguridad, sino que basta la simple solicitud de ello.

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare.

Las figuras delictivas contenidas en esta fracción son las que más frecuentemente presentan entre los servidores públicos, pero a la vez las que menos se cumplen, principalmente por la corrupción, los intereses creados y la falta de criterio.

Por lo que respecta a la violencia, ésta debe entenderse no sólo como la física sino también la moral y la psicológica. Entre los posibles actores podemos incluir a los policías y a los empleados que tienen trato con el público, principalmente. Sin embargo, hay que tener presente la posible

causa de justificación cuando se tuviere una causa legítima que respalde su actuación.

III.- Cuando indebidamente se retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud.

Aquí se sanciona la violación del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra el derecho de petición y su pronta contestación. Abarca desde la mala información de cómo deben formularse las solicitudes hasta su rechazo, extravío, destrucción o indebida resolución.

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él dentro de los términos establecidos por la ley.

Esta fracción ha dado lugar a diversas controversias, pues mientras unos sostienen que es una modalidad de la administración de la justicia, exclusiva del poder judicial. Otros la hacen más extensa, incluyendo a todos aquellos que deben resolver conflictos o controversias por razón de su encargo. A ambos grupos están conscientes de que todo asunto sometido a una autoridad en caso de no haber precepto exactamente aplicable al caso, debe recurrir a la jurisprudencia, a la doctrina o a los principios generales del derecho, principalmente a la equidad, sin que exista excusa para no resolver el negocio de su competencia.

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública sea requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio y se niegue indebidamente a dárselo.

La fuerza pública, entendiéndose como tal la policiaca, no sólo tiene obligación preventiva sino también de cumplimiento de los diversos mandatos de autoridad dictados en los juicios y en caso de no hacerlo sin impedimentos legítimo, incurre no sólo en desacato, sino también en un retardo de la pronta y expedita acción de la justicia e incluso su ausencia pudiera provocar una situación peligrosa.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, sin lo requisitos legales reciba como presa, detenida, arrestada o interna, a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida si lo estuviere o no cumpla con la orden de libertad girada por la autoridad competente.

Esta fracción está dirigida a los alcaides, hoy denominados Directores de Cárceles, Prisiones o Reclusorios, con el fin de que no propicien actos que atenten a las garantías individuales de los gobernados.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denuncie inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones.

Aunque esta conducta delictuosa no necesita de mayor explicación, pese a la tipificación del delito de privación ilegal de libertad, es una de las que casi nunca se cumple por ser del dominio público las detenciones ilegales que efectúan las diversas policías y las agencias del ministerio público.

Dicha fracción abarca lo contenido en el artículo 19 constitucional, que textualmente dice: Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo de setenta y dos horas, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben las constancias mencionadas dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculcado en libertad.

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

Aquí se trata de un superior jerárquico que abusando de dicha situación, obtiene la entrega de objetos a los que no tiene derecho o facultades para ello, pero además es requisito que dichos bienes los haga suyos o se les de un destino al que no estén asignados.

IX.- Cuando por cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

Esta es una forma especial de cohecho en que se sanciona a quien extralimitándose de sus facultades o aprovechándose de ellas obtiene bienes de los que indebidamente trata de apropiarse pues forman parte del patrimonio y derecho de quien está bajo sus órdenes o bien ejecute acciones que no tiene que cumplir ya que la mayoría de ellos son degradantes.

La penalidad para estos actos es bastante acentuada por tratarse casi siempre de servidores públicos de niveles superiores.

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivos de ellas otorgue empleo, cargos o comisiones públicos o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza que sean remunerados a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se le nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

Lo anterior es para evitar la desviación de caudales o bien del erario, o no se otorguen preventas que no se cumplan o no se desempeñen. Son los llamados "aviadores".

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.

Lo anterior es para evitar que el beneficiado incurra en el delito de usurpación de funciones o que tal expedición se pueda prestar a un sin número de acciones delictuosas.

Este artículo también sanciona a quienes resulten responsables de los hechos punibles de los ilícitos cometidos por los servidores públicos.

La punibilidad de este delito es:

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos de las fracciones I a la V y X a la XI, se les impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refiere las fracciones X a la XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX , se les impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta a cuatrocientos días de multa, destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV.3 COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS.

De acuerdo al artículo 216 del Código Penal para el Distrito Federal comete el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en el ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho a huelga.

Coaligarse significa juntarse o reunirse varios sujetos para un fin común. Este delito es plurisubjetivo ya que se necesitan dos o más personas que tengan la calidad de servidores públicos, asociados para impedir la ejecución de una disposición, ya sea oponiéndose a su aplicación o bien renunciando a sus cargos. Sin embargo, se deja a salvo el derecho para recurrir a la huelga en ejercicio de legítimos derechos.

La punibilidad de este delito consistirá en que se impondrá de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario en el Distrito Federal, en la comisión del delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV.4 CONCLUSION.

Concusión en el sentido penal se entiende como la exacción arbitraria hecha por un funcionario en provecho propio.

Comete el delito de concusión el servidor público que con carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargos, renta, crédito, salario o emolumento, exija, por sí o por otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

La punibilidad está establecida en el artículo 218 del Código Penal para el Distrito Federal. Nos dice que al que comete el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Quando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excede de quinientos veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito la pena será destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público.

IV.5 USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

De acuerdo con el artículo 217 del citado ordenamiento, comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- El servidor público que indebidamente;

a).- Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de dominio de la Federación.

b).- Otorgue permisos, licencia o autorizaciones de contenido económico.

c).- Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal;

d).- Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes o servicios, o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebida de las operaciones a que hacen referencia las fracción anterior o sea parte en las mismas; y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Del análisis del precepto anterior se observa que son acciones que afectan directamente al erario, siendo indudable que su acción sea con el fin de favorecer a quien no tiene derecho o no reúne los requisitos exigidos para ello y en consecuencia priva a las arcas nacionales de recaudar lo que legalmente debía percibir.

La punibilidad de este delito será, cuando el monto a que asciendan las operaciones ilegales de este artículo, no excedan del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el

momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV.6 INTIMIDACION.

Comete el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero, denuncie, formule, querelle o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y

II.- El servidor público que con motivo de querrela, denuncia o información a que se hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que la presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Este artículo garantiza a los gobernados a formular las denuncias o querellas o presentar pruebas en contra de servidores públicos delincuentes y al mismo tiempo se trata de evitar que éstos ejerzan presión o represalias para que no conozcan sus actividades delictuosas.

La punibilidad al que cometa el delito de intimidación será de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV.7 EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES.

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión indebidamente otorgue por sí o por otra persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público o a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Esta fracción es para evitar el nepotismo, tan de moda en los últimos acontecimientos políticos, es decir, favorecer a familiares o amigos íntimos o empresas del servidor, en atención a que su función es pública y para enriquecer a su círculo familiar, de amistades, o propio.

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

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión sea o no materia de sus funciones y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzcan algún beneficio económico indebido al servidor público o alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Aquí se prohíbe y penaliza a quien por su empleo tuviera conocimiento de información confidencial y la utilice para lograr un enriquecimiento ilegítimo.

La punibilidad consistirá en que cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a dos años de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años

IV.8 TRAFICO DE INFLUENCIA.

Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; y

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que se hace referencia en la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Dicho precepto tiende a evitar que cualquier empleado de gobierno por sí, inducido por otro o por medio de un tercero y valiéndose de su puesto, jerarquía o amistad trate de que se resuelvan asuntos que no son de su competencia en forma contraria a lo dispuesto en las leyes aplicables.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV.9 COHECHO.

El artículo 222 del Código Penal establece que comete el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

No es necesario que la dádiva o la simple promesa se cumplan, ni tampoco que el motivo de la misma tenga principio de ejecución para que se configure este delito, porque todo servidor público debe de cumplir exactamente con las obligaciones enmarcadas en la esfera de su competencia, en forma rápida, expedita y gratuita, atendiendo a que por esto recibe emolumentos señalados en el presupuesto.

La punibilidad al que comete el delito de cohecho se dará cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente a

quinientos días de salario mínimo en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientos a quinientos días de salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro cargo público.

IV. 10 PECULADO.

Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra pertenecientes al Estado, al organismo descentralizado o a un particular si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de designar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y

IV.- Cualquier persona sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se le destino.

En legislaciones anteriores se le conoció con el nombre de malversación pero se concretaba al empleado o funcionario público que distrajera fondos del Estado. En virtud de las innumerables reformas que se ha hecho al capítulo conducente, se le cambió de denominación, teniendo como característica de la actividad delictuosa el que no sólo los servidores públicos sino también los particulares que hubieren recibido fondos o bienes del Estado para su manejo o custodia, los usen para fines diversos a los que están destinados, ya sea en beneficio propio o de un tercero o en perjuicio de otra persona; asimismo, quien reciba el beneficio se considera también como autor de este delito.

La punibilidad correspondiente a este delito son:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momentos de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

IV. 11 ENRIQUECIMIENTO ILICITO.

El artículo 224 del Código Penal establece que se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento a su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos los bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Dado el incremento que presenta la corrupción de los servidores públicos, hubo necesidad de implementar esta modalidad delictiva, ya que se trata de garantizar los bienes de los gobernados que se ven obligados a

contribuir a que se aumente en forma incorrecta e ilegal el caudal de los funcionarios públicos por sí o por medio de algún presta-nombre. Dada su clara redacción consideramos no ser necesaria una mayor explicación del delito.

La punibilidad del enriquecimiento ilícito consistirá en la imposición las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto del enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

V. 1 LEGISLACION PRECEDENTE.

Para hacer un estudio más profundo acerca del procedimiento administrativo comenzaremos estudiando la legislación inmediata anterior. Desde la época prehispánica hasta la época independiente existía, de una u otra manera, un procedimiento para sancionar a los servidores públicos. Por ejemplo, en el caso de los jueces se les imponían sanciones por sus conductas ilícitas tendientes a controlar su actuación, las cuales fueron muy rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial. Dichas penas iban desde la simple amonestación al juez por parte de sus compañeros en las juntas que se llevaban a cabo cada veinte días en presencia del soberano y cada ochenta días en la Asamblea General de todos los magistrados, en los casos no graves y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar un puesto público a futuro el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa cuando el funcionario tenía el vicio del alcoholismo.

Epoca Colonial.

Durante este período hubo una gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la península Ibérica a la Nueva España. En este lapso de la intervención española se dieron muchas leyes que regulaban las responsabilidades de los servidores públicos.

Las audiencias nacieron como órgano fiscalizador de la actuación de los oficiales reales de la hacienda. Dichos oficiales eran el contador, el

FALTA PAGINA

No. 88

Epoca Independiente.

La constitución de 1814, es el primer documento mexicano de esta naturaleza que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes por la ley.

En relación a los diputados, eran demasiado protegidos dado su nombramiento y en virtud de la libertad de sus opiniones no se les podía hacer ningún cargo por ellas. Estos servidores públicos eran sujetos a juicio de residencia, pudiendo ser acusados, además, durante el tiempo de su diputación por la dilapidación de los fondos públicos.

La Constitución de 1824.

En esta constitución también se estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos. Aunque no se dedicó un capítulo específico, sí se determinó quiénes podían ser sujetos a juicio de responsabilidad, entre los cuales se encontraba el Presidente y el Vicepresidente de la Federación. El Presidente podía ser enjuiciado por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos que evitaran la elección del presidente. El Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito que hubiere cometido durante el tiempo de su encargo. Los Secretarios de Despacho eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales. Asimismo, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia eran responsables por cargos como negligencia y cohecho.

La Constitución de 1857.

Su título IV se denominó "De la responsabilidad de los funcionarios públicos" en el cual se establecía, precisamente, que son responsables los diputados al Congreso, los Ministros de la Corte y los Secretarios de Despacho, por delitos en los que éstos hayan incurrido durante le desempeño de sus funciones.

Los gobernadores de los estados eran responsables por violación a la Constitución y leyes federales y el Presidente de la República exclusivamente por delitos de traición a la patria.

V. 2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos encuentra su base constitucional en el título IV del artículo 108 al 114.

El artículo 108 de la Carta Magna establece quiénes son los servidores públicos y enuncia a: Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, los funcionarios, empleados, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal serán considerados servidores públicos.

El artículo 109 en su fracción III determina que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones así como los procedimientos y las autoridades encargadas para sancionar a los servidores públicos. Dichas sanciones consistirán en la suspensión destitución e inhabilitación. Las sanciones económicas se establecerán de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable según lo menciona el artículo 113.

La ley reglamentaria de estos artículos es la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, en la cual nos va a marcar el procedimiento, en este caso administrativo, para sancionar a los servidores públicos. Asimismo, establecerá las sanciones a que el servidor público se hará acreedor en caso de encontrarlo culpable de responsabilidad administrativa.

V. 3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS

Lo que se busca dentro de este procedimiento es investigar y determinar responsabilidades y sancionar a los servidores públicos que hayan incurrido en ellas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que en cada Secretaría u órgano de gobierno deberá existir una oficina de quejas o denuncias a la que todo ciudadano tenga acceso fácil para presentar las denuncias en contra de algún servidor público. Dicha denuncia deberá ir firmada y estar acompañada de pruebas. Con esto se inicia una investigación previa al procedimiento administrativo. Estos documentos pasarán a la Dirección de Verificación que será la encargada de investigar y verificar si dicha denuncia es cierta. Asimismo, investigará cualquier irregularidad administrativa de los servidores públicos y si existieran suficientes elementos para probar la responsabilidad del servidor, se iniciará el procedimiento administrativo.

El procedimiento comienza con el auto de inicio que es la autorización emitida por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Con este documento se autoriza al órgano de gobierno a que comience el procedimiento de responsabilidad al servidor o exservidor público.

Este documento debe contener los siguientes elementos:

- 1.- Fecha y lugar en que se emite.
- 2.- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables.
- 3.- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo.

4.- La orden para citar a los presuntos responsables.

5.- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de las responsabilidades.

6.- La orden para que se registre en el libro el número de procedimiento administrativo. Esto para saber el número de procedimiento que le corresponde, el número y nombre de los presuntos responsables, la Secretaría a la que pertenece y el daño.

7.- La firma del Director de responsabilidades.

Después del auto de inicio del procedimiento administrativo se le citará al servidor público.

La citación es el documento emitido por la Contraloría Interna de cada dependencia gubernamental. En este citorio se le hace saber al servidor público o exservidor público que se ha iniciado un procedimiento administrativo en su contra y que se tiene que presentar al desahogo de una audiencia de ley. Se le informará el lugar y la hora de la audiencia así como sus derechos de hacerse acompañar de abogado o persona de su confianza y de aportar pruebas para resolver su situación jurídica.

La notificación de la audiencia deberá hacerse en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince. Esta etapa es de suma importancia

ya que dentro del citatorio deben darse a conocer al presunto responsable los hechos que se le imputen.

El artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que la autoridad administrativa deberá citar por escrito al infractor, a la audiencia de ley. Dicho documento debe contener las irregularidades de que se le acusa. Pero la ley no establece de manera detallada o específica cómo debe ser el citatorio, sino que lo hace de una manera sintetizada, por lo cual se cometen muchas irregularidades al realizar la notificación. Muy escuetamente se le hace saber al servidor público las imputaciones en su contra, por lo tanto, cuando él llega a la audiencia, está en un estado de indefensión ya que si no conoce específicamente de lo que se le acusa no puede preparar sus pruebas para su defensa.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido diversas tesis, como las que se transcriben a continuación:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS. GARANTIA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas,

se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa. (43)

Revisión No. 387/85 Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

RTFF 3a ÉPOCA, AÑO I, No 6, JUNIO 1988, PÁG. 38.

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELE A LA AUDIENCIA NO SE LE DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.-En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declare la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió. (5)

Juicio No. 5064/87 y 5971/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza. TFF.3a ÉPOCA, AÑO y No 6, JUNIO 1988 PÁG. 47.

Por lo que respecta a la notificación del citatorio, encontramos algunas irregularidades ya que cuando se notifica a un servidor público y éste no se encuentra o ya no vive en el domicilio que tiene la dependencia gubernamental, el notificador sólo escribe al reverso del acuse la fecha y la hora en que se realizó la notificación, asentando que dicho domicilio se encontraba deshabitado y dejando la citación por debajo de la puerta. Con esto se da por notificado formalmente al servidor público.

Lo anterior va en contra de lo que se establece en el artículo 309 del Código de Procedimientos Civiles el cual se aplica en forma supletoria en materia administrativa y que menciona que, si se ignora el domicilio de una parte se le hará la notificación por edictos. También el artículo 311 de este código marca en su segundo párrafo que en caso de no poder cerciorarse el notificador de que vive en el domicilio designado la persona que debe ser notificada, se abstendrá de realizar la notificación.

Podemos observar que la ley es muy clara en cuanto a notificaciones, por lo que consideramos una grave violación que el notificador, al no encontrar al presunto infractor en su domicilio o éste ya no viva en el mismo, sólo escriba una leyenda y deje por debajo de la puerta, en el mejor de los casos, la notificación y ésta se de por válida, lo que trae

como consecuencia una serie de violaciones en el procedimiento, toda vez que se desahogará una audiencia a la cual el presunto responsable no asistirá porque no está enterado del procedimiento que se sigue en su contra, posteriormente se dictará una acta de no comparecencia dándose por ciertas todas las imputaciones en su contra, lo cual llevará a una resolución desfavorable al servidor público.

La audiencia de ley.

En la audiencia le es permitido al servidor público asistirse de un abogado o persona de su confianza. Pese a esto, todo alegato que el defensor del presunto responsable realiza en favor de su cliente se deberá hacer al finalizar la audiencia y se transcribirá al final de la misma.

En la audiencia se recibirán todos los medios de prueba, ya que la ley no determina ninguna limitación y es claro que deben tener relación con los hechos que se investigan.

Durante el desahogo de la audiencia sólo se levanta el acta de la misma con los alegatos del presunto infractor y se establece que el presunto responsable ofrece documentales y que la testimonial y se da por concluida la audiencia. Pero por economía procesal los testigos no son llamados a comparecer a una audiencia, y los documentos generalmente no son revisados porque en la mayoría son archivos contables, entradas, salidas, hojas de trabajo, etc., que son devueltos en el mismo día a sus expedientes correspondientes.

Esto va en contra del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, el cual menciona que para conocer la verdad el juzgador debe valerse de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, para poder llegar a la verdad.

Elaboración de la resolución.

El artículo 64 en su fracción III establece que desahogadas las pruebas, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitirle que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de audiencia), y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma".⁴¹

En caso de ser una resolución administrativa en la que el servidor público se señale como responsable de las imputaciones que se le hacen,

⁴¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, editorial Porrúa, 1996, p. 172.

podrán aplicarse algunas de la siguientes sanciones señaladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Apercibimiento privado o público.

En nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido de esta sanción, por lo que es necesario acudir al Código Penal Federal, que en el artículo 43 dispone que el apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometerse éste, será considerado como reincidente".⁴²

El apercibimiento puede consistir en hacer notar al servidor público que está incurriendo en responsabilidades administrativas por la comisión de un error y es necesario que lo subsane. Cuando se hace por medio de un oficio dirigido al servidor público se trata de un apercibimiento privado y cuando se hace notar el error al superior para que le llame la atención, se tratará del apercibimiento público.

Amonestación.

Al igual que apercibimiento, ésta es una figura que se encuentra definida en el Código Penal Federal que establece " la amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió , excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta

⁴² Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Op. cit.p.116.

manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".⁴³

Cuando en una resolución administrativa se encuentra a un servidor público relacionado con la imputación que se le hace, pero se le exonera, se le manda un escrito al servidor público advirtiéndole que no debe volverse a relacionar con esa clase de asuntos o se le aplicará otra sanción. Entonces estaremos hablando de una amonestación privada.

Amonestación pública.

En este caso se le manda un documento al superior jerárquico del servidor público para comunicarle, que dicho elemento de la administración ha incurrido en una responsabilidad administrativa y, por lo tanto, se le ordena le llamen la atención al servidor público haciéndole saber que puede hacerse acreedor de una responsabilidad mayor.

Suspensión.

Es el medio por el cual se le prohíbe al servidor público que ejerza sus funciones en un período determinado. El artículo 64 fracción IV nos establece la suspensión previa o posterior al citatorio.

⁴³ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. *Op cit*, p. 117.

Destitución del puesto.

Con esta sanción se separa al servidor público de una manera definitiva hasta por veinte años si excede el límite de doscientas veces el salario mínimo en el Distrito Federal el daño causado por el infractor.

Sanción económica.

Esta se aplicará por el superior jerárquico, cuando el daño ocasionado no exceda cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal. Cuando la cantidad sea superior, las sanciones las aplicará la Contraloría interna de cada Organismo.

La sanción económica se traduce en el pago de dinero que debe hacer el servidor público que incurrió en responsabilidad administrativa y la cual causó un daño al erario público. Esta sanción consiste en pagar el daño económico causado.

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones. Consiste en que durante el lapso determinado, el servidor público no podrá desempeñarse en la Administración Pública.

La inhabilitación temporal que prevé el artículo 113 constitucional, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos del artículo

53, con una duración de seis meses a tres años cuando hubiere existido el elemento económico, si no excedió de cien veces del salario mínimo diario mensual del Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasó esa cantidad.

Como consecuencia de la reforma a la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que ahora, cuando el lucro obtenido a los daños o perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y si supera este monto la sanción podrá ser de diez a veinte años.⁴⁴

Con esta misma reforma se precisó que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la Dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de la Contraloría.

Consideramos que existe una violación clara a los derechos de los servidores públicos ya que en la fracción IV del artículo 64 de la multicitada ley nos dice que en cualquier momento previo o posterior al citatorio la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, si a su juicio así conviene para la conducción de las investigaciones.

⁴⁴ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Op cit. pp. 138, 139.

El primer comentario que realizaremos al respecto es que el artículo dice que "a juicio" determinarán la suspensión provisional del servidor público. Pero ¿quien establece ese juicio? la Secretaría lo establece, pero ¿en qué se basa? Sólo en la conveniencia para la conducción de las investigaciones, esto nos parece una enorme falta, ya que la ley debe determinar esa suspensión provisional fundamentandose en la gravedad de la infracción, en el monto, en el número de servidores públicos, en fin, en una serie de elementos que determinen el porqué de la suspensión temporal y no a un simple juicio de un funcionario de la Contraloría interna.

Segundo, de entrada ya se está juzgando al servidor público, ya lo están clasificando como responsable, aunque la ley determina que no se prejuzga sobre la responsabilidad y que la Secretaría menciona esta salvedad. Aunque después, en caso de encontrarlo inocente, lo reinstale en su trabajo, consideramos que se está violando el artículo 14 constitucional el cual menciona que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad. Por lo tanto, para que puedan separar al servidor público de su trabajo, de su derecho al trabajo, primero tiene que juzgarlo y en caso de encontrarlo culpable entonces sí aplicarse la sanción correspondiente.

También hay que hacer notar que en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

No impliquen infracciones graves;

No constituyan delito;

FALTA PAGINA

No. 104

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla la Revocación Administrativa como medio de defensa de el servidor público. En el artículo 71 destaca los siguientes aspectos:

1.- Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

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

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

4.- Se establecen como plazo treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla.

Asimismo el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido las siguientes tesis relacionadas con el recurso de Revisión:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- EL RECURSO DE REVOCACION DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIO LA RESOLUCION. Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada. (30) Juicio No. 9885/87.- Sentencia de 24 de mayo 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Daniel Mora Fernández.- Secretaria: Lic. Blanca Peña Aguirre.
RTFF 3a. EPOCA, AÑO I, No. 8 AGOSTO 1988, PAG. 58.

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula << las resoluciones.... podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad >>, debido a que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo. (5)

Juicio No. 4972/88.- Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval.

RTFF 3a. EPOCA, AÑO II, No. 13, ENERO 1989, PAG. 45.

SERVIDORES PUBLICOS, REGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de

responsabilidad es sancionado directamente por la Dependencia a la cual presta sus servicios su

inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido (dispositivo) del artículo 73 de aquella ley, el informe podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRECEDENTE:

Amparo en revisión 1863/88.- Flora Medina Contreras.- 28 de septiembre de 1988.

**RECURSO DE REVOCACION PREVISTO
EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.
OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el artículo 71, debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede, declarar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202 fracciónVI, del Código Fiscal de la Federación.

Contradicción de precedentes 6/89 7214/88.

Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.

El otro medio de defensa que tiene el servidor público es el Juicio de Nulidad previsto en el artículo 70 de la multimencionada ley. Puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa. Pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal, en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, en los

términos de las fracciones VI y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente. Por tanto, podemos concluir en que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene algunas imprecisiones jurídicas, sobre todo en lo concerniente al artículo 47, ya que jamás el legislador define lo que el servidor público debe entender por salvaguardar, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Si esta Ley es reglamentaria del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se mencionan los mismos preceptos. Debería definir cada uno de ellos en vez de limitarse a transcribirlos.

No es que consideremos al servidor público incapaz de discernir dichos preceptos. Pero no puede dejarse a la libre interpretación de la persona que debe entenderse por los mencionados valores. En este caso nos encontramos ante una laguna jurídica que en vez de ser llenada por el legislador deja esta tarea una persona no apta para ello.

SEGUNDA.- Durante el desarrollo de nuestro trabajo dedicamos una parte al estudio del procedimiento administrativo para sancionar a los servidores públicos. Al adentrarnos al estudio de dicho tema nos percatamos de ciertas cuestiones procesales con las que no estamos de acuerdo por considerarlas contrarias a derecho. En concreto, creemos necesaria una amplia revisión al procedimiento que se sigue para los efectos de citación a un servidor o exservidor que se encuentra sujeto a procedimiento.

TERCERA.- En nuestra opinión, el artículo 64 fracción IV, viola los derechos del servidor público al establecer la suspensión temporal, dejando al servidor público en un estado de incertidumbre toda vez que

deberá de esperar el fin del procedimiento para saber si se le separa definitivamente o no de su empleo.

CUARTA.- El procedimiento para sancionar a los servidores públicos no debe establecer excepciones o dejar a criterio de la dependencia si ha lugar o no a fincarle responsabilidad al servidor, ya que se estaría corriendo el riesgo de que, por relaciones de amistad, se deje de ejercer acción contra un servidor público.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 10 edición. México, ed. Porrúa, 1991.

ARISTOTELES. Ética Nicomachea. Política. (Tr. Antonio Gómez Robledo). 5a edición. México, ed. Porrúa 1973. (Sepan cuántos...,70)

CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. México, UNAM, 1975.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, editorial limusa, 1991.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, editorial Porrúa, 1996.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34 edición. México, editorial Porrúa, 1996.

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 40a edición. México, editorial Porrúa, 1989.

HELLER, Herman. Teoría del Estado. 13a edición. México, Fondo de Cultura Económica. 1990.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. México editorial Alianza, 1991.

MARGADANT S., Guillermo Floris. Derecho Romano. 16a edición. México, editorial Esfinge, 1989.

MONTESQUIEU. Del Espíritu de la Leyes. (Tr Daniel Moreno). 10a edición. México, editorial Porrúa 1995 (Sepan cuántos..., 191).

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 28a edición. México, editorial Porrúa, 1996.

RECASENS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. 7a edición. México, editorial Porrúa, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 12a edición. México, editorial Porrúa, 1989.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 12a edición. México, editorial Porrúa, 1983.

TENA RAMÍRES, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 25a edición. México, editorial Porrúa, 1991.

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.