

758



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**"BREVE ANALISIS DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA
SOCIEDAD"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
MARTHA ANGELICA RAMIREZ URIBE

DIRECTOR DE SEMINARIO: MAESTRO JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTORA DE TESIS: LIC. MA. MARTHA DEL PILAR RABAGO MURCIO



CIUDAD UNIVERSITARIA

288005

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.



REPUBLICA NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/61/00

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

La pasante de la licenciatura en Derecho **RAMIREZ URIBE MARTHA ANGELICA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"BREVE ANALISIS DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA SOCIEDAD", asignándose como asesor de la tesis a la LIC. MARIA MARTHA DEL P RABAGO MURCIO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., a 13 de noviembre del 2000.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ

A DIOS
POR HABERME PERMITIDO
QUE LLEGARA ESTE MOMENTO

A MIS PADRES
POR MOTIVARME CADA DÍA
DE MI VIDA Y POR QUE CREEN
EN MI.
JESUS RAMIREZ RODRIGUEZ
IRENE URIBE MARTINEZ

A MIS HERMANOS
POR DEMOSTRARME SU
APOYO Y COMPRENSIÓN
EN TODO MOMENTO

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
POR LOS CONOCIMIENTOS RECIBIDOS
EN MI FORMACIÓN COMO ESTUDIANTE,
Y AHORA COMO PROFESIONISTA ÚTIL
A LA SOCIEDAD DE MÉXICO, Y A LA MISMA
UNIVERSIDAD.**

**A MI ASESORA DE TESIS
LIC. MA MARTHA DEL PILAR RABAGO MURCIO
EJEMPLO DE ENSEÑANZA Y DEDICACIÓN A SUS
ALUMNOS.
POR SU APOYO Y AMISTAD INCONDICIONAL.**

**AL JURADO QUE INTREGRE MI EXÁMEN PROFESIONAL
COMO LA PUERTA A MI SUPERACIÓN, GRACIAS.**

A MIS SOBRINOS

MIGUEL ANGEL, MARIA FERNANDA Y MANUEL ALEJANDRO.
COMO LA LUZ DE ESPERANZA PARA UN MEJOR FUTURO
Y COMO SIMBOLO DE NUESTRO CRECIMIENTO FAMILIAR,
POR SU CARIÑO, GRACIAS.

**A MIS ABUELITOS, TIAS, TIOS Y
PRIMOS**

POR SU APOYO MORAL E INCONDICIONAL
PARA LOGRAR MIS METAS.

**A MIS AMIGAS Y AMIGOS
QUE EN LOS MOMENTOS DIFICILES
ME HAN ESCUCHADO, Y A TODAS
AQUELLAS PERSONAS QUE DIOS HA
PUESTO EN MI CAMINO**

BREVE ANÁLISIS DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA SOCIEDAD

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO 1

1.- ASPECTOS SOCIÓLOGICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	3
---	----------

1.1. Concepto de Sociedad y Burocracia	4
--	---

1.2. Concepto de Derecho Burocrático y Sociología de la Burocracia	8
--	---

1.3. Concepto de Servicio Público y Función Pública	13
---	----

1.4. Normas sociales y legales del Servicio Público	23
---	----

1.5. Normas Jurídicas del Servicio Público	30
--	----

1.6. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	37
--	----

CAPÍTULO 2

2.- EL SERVIDOR PÚBLICO	44
--------------------------------------	-----------

2.1. Diferencia entre Servidor, Empleado y Funcionario Público	44
--	----

2.2. Principios del Servidor Público	51
--	----

2.2.1. Legalidad	53
------------------------	----

2.2.2. Honradez	54
-----------------------	----

2.2.3. Imparcialidad	56
----------------------------	----

2.2.4. Lealtad	57
2.2.5. Eficacia	58
2.3. Función del Servidor Público	59
2.4. Deberes Jurídicos de los Servidores Públicos y la Sociedad	62

CAPÍTULO 3

3. RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO	78
3.1. Sistema de Responsabilidades del Servidor Público	78
3.1.1. Responsabilidad Política	83
3.1.2. Responsabilidad Penal	87
3.1.3. Responsabilidad Civil	91
3.1.4. Responsabilidad Administrativa	98
3.2. Responsabilidad del Funcionario Público	102
3.2.1. Responsabilidad Administrativa	105
3.3. Sanciones	120
3.3.1. Apercibimiento	125
3.3.2. Amonestación Pública o Privada	126
3.3.3. Suspensión	127
3.3.4. Destitución	129
3.3.5. Sanción Económica	131
3.3.6. Inhabilitación Temporal	137

CAPÍTULO 4

4. LA IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA SOCIEDAD143

4.1. Función Pública144

4.2. Servicio Público150

4.3. La Cultura Burocrática159

CONCLUSIONES164

BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACIÓN CONSULTADA168

INTRODUCCIÓN

El análisis de este trabajo de tesis, tiene como finalidad explicar los problemas que se suscitan en la sociedad mexicana, respecto a la determinación del Servidor Público, en virtud de que se encuentran ubicados en una ciudad cuyos miembros están sujetos a una autoridad política para realizar sus funciones siguiendo un conjunto de normas que señalan reglas de conducta en los Servidores Públicos.

Para ello, es importante hablar del comportamiento de los Servidores Públicos, y la responsabilidad que deben asumir, al realizar determinadas actitudes que pueden ocasionar consecuencias contrarias para la misma sociedad, la importancia de la conducta de los Servidores Públicos, es para prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y, a su vez, los intereses de la sociedad.

Al hablar de responsabilidades, hacemos referencia a las obligaciones que adquieren al ocupar un cargo público, y que al no cumplirlas deberían ser denunciados, situación que se da en muy pocas ocasiones por temor a la venganza en contra de el que lo denuncie, ya sean particulares o subordinados.

Los valores o principios que deben seguir y observar los Servidores Públicos, son muy importantes y que serán analizados en el capítulo segundo.

Así mismo hablaremos de sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones encomendadas a las personas

que desempeñan las funciones públicas del Estado, que se traducen en *deshonestidad, ineficiencia e inmoralidad social*.

De esta manera, en el primer capítulo se establecen conceptos de las diversas figuras jurídicas que conforman los aspectos sociológicos de los servidores públicos, y la importancia de la burocracia dentro de la sociedad y las definiciones de cada concepto nos darán un mejor panorama para la comprensión del tema.

En el segundo capítulo se analizará la diferencia que existe entre los diversos conceptos que integran la administración pública, así como los principios que deben seguir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente en el tercer capítulo se tratará de comprender las diversas formas de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, como consecuencia al mal desempeño de sus funciones ocasionando que se hagan acreedores a una sanción.

Por último, en el cuarto capítulo se abordará la importancia del servidor público en la sociedad, en el desempeño de su encargo, así como los vicios que se dan dentro de la administración pública, mejor conocida como burocracia.

De esta manera, el objetivo general es presentar un análisis del deterioro que ha sufrido la sociedad, por el mal desempeño de los servidores públicos, motivo por el cual es importante que se hagan valer las disposiciones jurídicas que regulen específicamente la conducta y a causa de la inobservancia es necesario que se lleve a cabo el procedimiento administrativo disciplinario.

Capítulo I

1.- Aspectos Sociológicos de los Servidores Públicos

En el presente capítulo es importante hablar de la sociología como la estructura de la sociedad que mejora oportunidades y a su vez crea límites dentro de los grupos en que la gente vive, pero en este caso analizaremos los conceptos que sean predominantes para determinar los grupos en que se encuentran ubicados los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Así mismo existe el grupo social de los que mandan y los que obedecen, pero también los que toman decisiones y los que resultan afectados, así que la sociología es de interés en el desarrollo y destino de la sociedad.

Es importante la definición de sociología consistente en "el estudio sistemático de los grupos y sociedades en los que la gente vive, como son creadas y mantenidas o cambiadas las estructuras sociales y las culturales y cómo afectan nuestro comportamiento"¹

En la sociedad es indispensable señalar las normas jurídicas de los servidores públicos, a través de su comportamiento al contraer obligaciones y responsabilizarse de los daños que se lleguen a ocasionar en perjuicio de la comunidad.

Es fundamental señalar que para los distintos grupos sociales, las respuestas son diferentes acerca de lo que es bueno y de lo que es malo, ya que para algunos la felicidad y el placer son considerados como lo bueno y para otros lo más importante es el

¹ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Sociología con aplicaciones en países de habla hispana, Ed. MCGRAW - HILL, ed. 6a p. 11

bienestar social, como la forma de actuar hacia los demás, aquí encuadraríamos a los servidores públicos que luchan por un mejor servicio, y que en ocasiones no cumplen con el objetivo encomendado.

Así que empezaremos con los conceptos fundamentales para enfocar la problemática del servidor público en la sociedad.

1.1. Concepto de Sociedad y Burocracia

De acuerdo con el Diccionario Enciclopédico Universal Credimar, define a la "Sociedad f. Reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones. Soc. Agrupación de individuos con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida."²

El Instituto de Investigaciones Jurídicas describe a la "SOCIEDAD. I(De la palabra latina *societas* (*de secius*) que significa reunión, comunidad, compañía.) La sociedad puede definirse metafísicamente como "la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos" (Castelain citado por Guzmán Valdivia, p.141). II. Se dice que la sociedad es unión moral porque requiere del acuerdo inteligente de varios hombres para conseguir un fin común"³

Los conceptos anteriores, señalan a la sociedad como el conjunto de individuos, con un determinado fin que debe alcanzarse

² PARAGÉNESIS ZWINGILIO ATLAS APÉNDICES, Diccionario Enciclopédico Universal Credimar, Ed. credimar, ed. 1997, T-3, p. 1451

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, ed. 4ta T- p-z, p. 2940

por todos mediante la cooperación, de ahí la importancia el estudio de las necesidades y movimientos que suceden en la comunidad, y su desenvolvimiento. Así que lo que sucede en la sociedad será estudiado a través de la sociología.

Richard J. Gelles, explica el concepto de "Sociedad es una población autónoma cuyos miembros están sujetos a una autoridad política común, ocupan un mismo territorio, tienen una cultura común y un sentido de identidad compartido. Una sociedad es un grupo más grande con el que la mayoría de las personas se identifica y tiene más influencia en los individuos que cualquier grupo pequeño"⁴

En esta explicación nos indican que se refiere a un grupo o comunidad en donde todos, los que la integran son regidos bajo los mismos lineamientos impuestos por una determinada autoridad.

Así mismo mencionamos que "Los miembros de una sociedad son interdependientes: están unidos por modelos sostenidos de interacción directa o indirecta, dependen de la sociedad para mantener su cultura y estilo de vida, y actúan colectivamente para defender su territorio de otras sociedades"⁵

En la sociedad dependemos unos de otros, para llevar a cabo diversos objetivos, incluso de una misma comunidad o grupo que esta integrado, y defender su modo de vida, sus tradiciones dentro de su mismo territorio.

Por lo tanto es importante mencionar que no en todos los grupos sociales, se trata de igual forma a los seres humanos, de ahí

⁴ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 195

⁵ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit p. 195

la necesidad de encauzar el cambio de conducta de los servidores públicos que conforman la administración pública, toda vez que las personas que la integran actúan en forma diferente ya que algunos tienen poder, prestigio y riqueza.

En tal virtud analizaremos el término burocracia, debido a el análisis del servidor público en la sociedad, que comportamientos hay dentro de la administración pública, donde cada dependencia tiene que cumplir con los fines para la cual fue creada, y que todos van encaminados a una mejor sociedad.

El maestro Rafael I. Martínez Morales define la "BUROCRACIA Vocablo usado para referirse o calificar al conjunto de servidores públicos; es decir a los trabajadores, empleados y funcionarios del estado. En sus orígenes se le da un alcance negativo u ofensivo"⁶

La palabra burocracia "deriva del vocablo francés *bureaucratie*, palabra que se forma a su vez con el vocablo francés *bureau* que significa escritorio y el vocablo griego *cratos* que significa poder, de donde resulta que burocracia en sentido literal es el poder del escritorio o el poder de los que están detrás de un escritorio."⁷

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas indica que: "en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia

⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. V. 5. Ed. Porrúa. México 1997. p 16

⁷ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa. México, 1993 p. 200

alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado, en la vida social"⁸

De las definiciones anteriores podemos precisar que jurídicamente no existe el concepto burocracia, ya que su contenido es más sociológico, es decir, se emplea para hacer referencia a una clase social constituida por los empleados públicos, quienes en lugar de asumir su función de servicio, constituyen una influencia excesiva en los negocios del Estado y una carga para todos los ciudadanos.

La sociología define a la burocracia como "la palabra *burocracia* viene del francés *bureau* que significa "oficina", y el sufijo griego *ocracy*, que significa "regido por". Los sociólogos definen a la burocracia como una organización jerárquica que es gobernada por reglas formales y reglamentos. La palabra burócrata se usa con frecuencia como un insulto. La mayoría asocia a la burocracia con la ineficacia, frustración y pérdida."⁹

Esta definición expone que dentro de la burocracia hay ciertas reglas que cumplir, que en ocasiones no se respetan, tal es así que el servicio que da el Estado a la sociedad que la integra, es ineficiente, toda vez que las personas responsables no cumplen sus funciones, por realizar otras diferentes a las de la dependencia, como atender asuntos particulares dando como resultado la ineptitud con los tramites que se tienen que realizar, sin embargo pese a su raíz de expresión despectiva, ha sido tomado por diversos especialistas del derecho para definir al Derecho Burocrático.

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. T.I. Porrúa. México, 1994 p. 379.

⁹ J GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 183

1.2. Concepto de Derecho Burocrático y Sociología de la Burocracia

Dar una definición satisfactoria de lo que debemos entender como Derecho Burocrático no ha sido tarea fácil, lograr su conceptualización se presenta como un serio obstáculo para la doctrina.

Así para el administrativista Emilio Chuayffet, El Derecho Burocrático "regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo."¹⁰

La definición apuntada presenta el inconveniente de ubicarlo dentro del derecho administrativo, lo cual consideramos incorrecto, toda vez que los alcances formales del derecho administrativo no llegan a regular las relaciones laborales de los Poderes Legislativo y Judicial.

Miguel Acosta Romero, no da una definición exacta del Derecho Burocrático sino que manifiesta lo siguiente: "El Derecho Laboral Administrativo o Burocrático, el relativo a la organización y funcionamiento interno de los diversos órganos de la administración, el de las infracciones administrativas."¹¹

Así que hay una estrecha relación entre el derecho laboral con el derecho burocrático, en virtud que se encargan de la organización administrativa dentro de una dependencia y al mismo tiempo el cumplimiento de los trabajadores que la integran.

¹⁰ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. 1981. p.26

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México 1996. p 23

En opinión de Carlos Morales Paulín, el derecho burocrático "forma parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial"¹²

El maestro Rafael I. Martínez, menciona que "el derecho burocrático pretende quitar lo despectivo a la expresión burocracia y sus derivados, e imprimirle un alcance técnico y preciso de connotación jurídica"¹³

Motivo por el cual explica al Derecho Burocrático como la "Rama del derecho que estudia (o regula) la relación laboral entre el estado y los servidores públicos, derivada ésta de la capacidad de acción denominada función pública"¹⁴

Analizando los conceptos anteriores, consideramos que el Derecho Burocrático es un conjunto de normas del derecho laboral, destinada a regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan que deben ser compatibles con el interés del Estado, es decir, con el ejercicio de las funciones del servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Así mismo Rafael I. Martínez menciona que "la ciencia del derecho siempre nos induce a clasificar todos los hechos sociales que guardan trascendencia para ella; tal es el caso de la relación laboral que se observa entre el estado y sus trabajadores, cuya

¹² MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1995. pág. 107.

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael Op. Cit. p. 16

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael Op Cit. p. 30

existencia ha provocado discusiones, que aún hoy siguen sin definir su ubicación dentro de las distintas ramas del derecho"¹⁵

Esto nos afirma que la relación que se da entre los trabajadores y el estado, se desenvuelve en el servicio que se da a la sociedad

Sociología de la Burocracia.

La Sociología de la Burocracia, es como debe ser organizada la administración pública, para un mejor servicio a la comunidad, toda vez que cada dependencia esta integrada por un grupo de trabajadores con diferentes jerarquías, y a su vez esta subdividido en varios departamentos, todos con funciones afines, y con un mismo objetivo, la cabeza debe analizar constantemente si su equipo de trabajo esta funcionando correctamente o de lo contrario la responsabilidad puede llegar a caer sobre el, como responsable de la dependencia o institución, respecto a la responsabilidad lo analizaremos en el tercer capítulo.

Como se ha mencionado con anterioridad la Sociología es la ciencia de la sociedad, la que se encarga de estudiar la conducta humana, en grupos; pero ahora haremos referencia a la sociología de la burocracia, entendiendo por burocracia como el poder público, el poder que tienen los trabajadores en las oficinas para realizar trámites.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona "Diversas formaciones burocráticas fueron trasplantadas desde la metrópoli europea a México y matizadas por la realidad ultramarina. Simples

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit. p. 30

oficinas o pequeños departamentos administrativos fueron el germen de lo que hoy conocemos como Secretarías de Estado."¹⁶

Que de acuerdo a su crecimiento se dividieron las áreas de trabajo, para una mejor atención. Por lo que "Weber pensó en su modelo de burocracia como un tipo ideal, es decir, esto significaba capturar las características esenciales de la organización burocrática en general, no describe como la burocracia particular estaba organizada o cómo una habría de ser organizada."¹⁷

Dando algunos rasgos clave de la burocracia:

"1. La burocracia está basada en un claro corte de división de trabajo."¹⁸ que cada trabajador o servidor público debe estar situado en el lugar apropiado, realizando las tareas propias del puesto.

"2. Las posiciones en la burocracia se alinean una sobre la otra, en una jerarquía."¹⁹ que todo trabajador debe respetar las normas impuestas y a su vez la responsabilidad debe recaer desde la cabeza hacia abajo.

"3. Las reglas escritas y regulaciones."²⁰ se le debe indicar al trabajador como se debe trabajar, cuales son sus funciones y para que no lo olvide debe ser por escrito.

"4. Los burócratas tienden a ser impersonales en su trato.

5. La posición del individuo en la burocracia esta basada en calificaciones técnicas, no en conexiones personales y familiares.

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, ed. 4ta. T-A - CH. p. 366

¹⁷ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 183

¹⁸ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 183

¹⁹ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 183

²⁰ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 184

6. Por último la burocracia dibuja una línea clara entre la esfera pública, la oficial y la esfera privada."²¹

El objetivo principal del modelo ideal es una organización, bien estructurada respetando reglas y normas en la administración pública, y al acatarse estas disposiciones no habría corrupción en la sociedad mexicana, y la agilización de los servicios serían eficientes, ya que así estaríamos demostrando que la gente, que ocupa ciertos cargos públicos, cuentan con los conocimientos para desempeñar su función.

Así que al cumplir los trabajadores con sus funciones, tareas o trabajos encomendados, tienen el derecho a los procedimientos de escalafón, para obtener un mejor nivel de vida en la sociedad.

El sociólogo "Max Weber, al referirse a la administración burocrática pura, expresan que es la forma más racional de ejercer una dominación"²²

Por lo tanto el concepto de sociología de la burocracia, no ha sido definido por ningún autor, toda vez que el sociólogo "Weber explicó la burocracia como una poderosa herramienta organizacional para lograr la eficacia."²³ con esto llegamos a la conclusión de que la organización es la base principal en toda la burocracia, ya sea gubernamental o privada, y esto dá como resultado la eficiencia en la función que se desempeñe.

²¹ J GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 184

²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op Cit. T-A - CH. p. 367

²³ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p 184

Así mismo la explicación de burocracia, no se ha manejado explícitamente, en virtud de que solo se han analizado las actitudes de la sociedad burocrática, sustentada en un modelo ideal.

"Weber sostuvo que la clave de la burocracia es un juego de reglas formales y regulaciones que definen cada posición en la cadena jerárquica de autoridad y explicar los procedimientos correctos para conseguir las cosas."²⁴

1.3. Concepto de Servicio Público y Función Pública

El servicio público es la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y su única finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme las necesidades públicas, de carácter esencial, básico o fundamental; que se concretan a través de prestaciones individuales, mismas que podrán ser suministradas directamente por el Estado, o por los particulares mediante una concesión. Por su naturaleza siempre estará sujeta a normas y principios de derecho público.

Las características del servicio público, son creadas y organizadas por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; que consideran siempre una obra de interés público, satisfaciendo el interés general oponiéndose al particular y así cumpliendo las necesidades materiales, económicas, de seguridad y

²⁴ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 184.

culturales que pueden ser gratuitas o lucrativas, de acuerdo a las circunstancias que se presenten como las de oportunidad política en que la organización de la administración tiene que basarse en la elaboración de planes y programas para mejorar los servicios que presta el Estado, a la sociedad.

Así que no únicamente se satisfacen los servicios, a través del Estado, si no también del particular, que al prestar un servicio puede cobrar, en general las necesidades económicas son tres, los problemas económicos fundamentales, son los bienes y/o servicios que habrán de producirse y en qué cantidad cómo se deberán emplear y con qué recursos económicos se cuenta y para quién(es) habrán de producirse, o, lo que es lo mismo, cómo será la distribución entre los distintos individuos y clases sociales, motivo por el cual ha sido necesario que se privaticen, ya que hay colectividades que resuelven sus problemas de economía de diferente manera, que puede ser por costumbre, instinto o bien por decretos, órdenes, o a través de un sistema de precios de mercado.

"El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro - la satisfacción de una necesidad

colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." ²⁵

La administración pública es una intervención del gobierno, encaminada a satisfacer las necesidades colectivas, como los servicios públicos que requieren los diferentes grupos sociales, mediante las normas necesarias, dirigidas a que se cumplan los intereses públicos, el Estado va ha dar los servicios de vital importancia, como: agua potable, luz, barrido de calles, pavimentación, drenaje, dezasolve entre otras, ocasionando con esto que los ciudadanos deben contribuir con ciertos pagos.

Desde épocas anteriores, el Estado como poder público y en uso de soberanía dividió sus actos; en actos de autoridad y actos de gestión, en los primeros mandaba en los segundos procedía como simple particular.

Al irse señalando la creciente intervención del Estado, no se dedicó a dar órdenes, sino que acepto en forma directa la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los particulares o gobernados; y a esta actividad se le dió el nombre de servicio público por el doble papel que desempeña, como es la de satisfacer una necesidad colectiva y ser atendido por el propio Estado.

Así que es necesario mencionar algunos *criterios diferentes de servicio público*, que existen en la administración pública como :

²⁵ Serra rojas, Andrés Op. Cit. Pág. 1102

- a) El criterio orgánico es designado por la organización pública, como el conjunto de órganos y medios que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
- b) El criterio material hace referencia a la actividad de interés general, que la administración pública tiene a su cargo.
- c) El criterio jurídico señala que hay un servicio público, cuando la actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado.
- d) El criterio técnico se refiere al servicio público como medio para satisfacer necesidades sociales, porque no excluye los medios de abastecimiento como farmacias, y asistencia médica, que no siempre se pueden afirmar que son servicios públicos.
- e) La forma en que son prestados los servicios: serán públicos cuando su uso se extienda a todos o a un grupo de ciudadanos indistintamente. Ya que existen servicios públicos utilizados exclusivamente por el Estado, como el servicio de la defensa nacional.

Así mismo el servicio público, también cuenta con elementos que corresponden a su configuración doctrinal de una ciencia o de un sistema que varían con frecuencia de acuerdo con sus respectivas opiniones como son: la generalidad, la uniformidad o igualdad, la contuinidad, la regularidad, la obligatoriedad y la

gratuidad del servicio; elementos que analizaremos en el capítulo cuarto.

Es indispensable insistir en que el gobierno existe para servir al pueblo y han de orientarse hacia actitudes de la administración pública, en la que se reafirmará el principio de servicio público. Ya que es necesario que las oportunidades del servicio estén abiertas a todos los ciudadanos y se distribuyan equitativamente, sin más exigencia que la de servir al pueblo, para hacer justicia a los individuos, fomentar las prácticas democráticas, aprovechar y estimular mejor el talento disponible. Así mismo el servicio público, no sólo supone la pericia técnica, sino también actitudes e ideales de honradez, autodisciplina, equidad, respeto a la dignidad humana y dedicación al bienestar general.

El diccionario de la real académica define a la función como la acción y ejercicio de un empleo, entendiéndose como el cumplimiento de un deber, por lo que el Estado va a delegar mediante funciones sus deberes.

El maestro Rafael I. Martínez establece que “la incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad trajo consigo que se fuera formando un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración...” Así mismo hace referencia que anteriormente el “cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia; término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales,

para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos...²⁶

Es importante especificar que la función pública es realizada por los trabajadores al servicio del Estado, y la actividad pública se refiere a las acciones que se encuentran a cargo del Estado, no obstante que los dos van ligados uno con el otro. El maestro Andrés Serra Rojas establece que “La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar - jurídicas, materiales y técnicas -, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integra la Administración Pública....”²⁷ entendiéndose que la función pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores para cumplir los objetivos, formándose con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores públicos, siendo éstos, personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender las propuestas mediante determinadas prestaciones.

El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter

²⁶ MARTINEZ MORALES. Rafael I. Derecho Burocrático, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 5. Ed. Harla 1997, pág 45

²⁷ Serra Rojas. Andrés Op. Cit. Pag. 19

general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y su situación frente al servicio público.

No toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública. Así que por necesidades del Estado de realizar actividades de gran importancia, se ve obligado a contratar los servicios de otras personas, a través de distintas formas jurídicas, pero sin incorporarse al servicio como parte de sus trabajadores.

La función pública, no es de carácter privado, y por ello no tiene su origen en un contrato civil, por el contrario se deriva del derecho público, por lo que posee tal carácter.

La teoría publicista, establece que la relación del servicio público no solamente es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; esta relación se entabla por una obligación que se impone por el poder público.

En la teoría contractual, se considera que la función pública nace de un contrato administrativo, desde el momento que considera un concurso de la voluntad del Estado, que nombra y la del nombrado que acepta, sin importar que no haya una perfecta igualdad entre las partes.

Dentro de la teoría del derecho público se encuentra la teoría civilista, en la que se establece la relación de la función pública, derivada de la capacidad del Estado para contratar y del servidor público, para poder contratarse con el consentimiento de las partes

al celebrar un contrato, además de existir prestaciones recíprocas al proporcionar el servicio público, servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado.

El maestro Andrés Serra menciona que “Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público, que la función es un concepto institucional mientras que el servicio público actualiza y materializa la función”²⁸

En la función pública también se tiene que cumplir con ciertos deberes y obligaciones como son:

- 1.- El tiempo que abarca desde que nace hasta que concluye.
- 2.- Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones.
- 3.- Modo de cumplimiento: implica el deber de objetividad y de secreto; obediencia y cooperación; corrección con el público.

Al llegar al estudio del personal administrativo, estamos en el corazón de todos los procesos administrativos; entrando al verdadero centro de la disciplina, donde se debe orientar al entendimiento de los demás aspectos. Y que el propósito de cultivar la calidad de los servidores públicos es para que sus actuaciones se conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del gobierno, y que sólo es posible mediante la selección, educación y armonización de los funcionarios, aclarando

²⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pag 102

la responsabilidad principal que corresponde a los dirigentes administrativos.

“Función Pública: como el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio, en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica como el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad o acción del Estado”.²⁹

Así, el personal administrativo considerado como una de las fases primarias de la administración pública, tiene que atender a las exigencias de obtener alta calidad humana y armonizar las personalidades dentro del sistema general de la administración.

Para ello es necesario partir desde que se nombra a los funcionarios públicos los cuales deben cumplir con lo que señala la ley en cuanto a lo que están obligados a realizar y lo que no deben hacer, como el medio normal en la función pública. Y el nombramiento que es el acto de voluntad que puede ser por una persona o por varias y esta recibe el nombre de elección. De esta manera el nombramiento implica la necesidad de hacer la selección del individuo que ha de ser designado, así, en primer lugar, debe

²⁹ Serra Rojas, Andrés Op. Cit. Pág. 378

señalarse la discreción absoluta de dicha autoridad, aunque la tendencia de los regímenes modernos sea la de restringir ya que puede ser contraria a los intereses del buen funcionamiento de los servicios públicos. No se deberán exigir requisitos de idoneidad legal, técnica y moral, para las funciones públicas que pueden conducir al favoritismo.

"La administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos."³⁰

Las funciones fundamentales del Estado son dos: creación y aplicación de la ley, y estas funciones no se encuentran coordinadas, sino sub y supraordinadas.

Las actividades públicas - llamadas por algunos autores funciones públicas, son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, el transporte, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otras. Así que los conceptos de función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación.

Los servidores públicos deben revisar que las decisiones que tomen se apeguen a derecho para no afectar a la sociedad, si no beneficiarla.

³⁰ García Maynez, Eduardo. Op Cit Pag 139

1.4 Normas Sociales y Legales del Servicio Público

En este punto trataremos el comportamiento de la sociedad, ver a que normas se sujeta Richard J. Gelles otorga el concepto de normas como "reglas sobre lo que las personas deben o no deben hacer, decir o pensar en una situación determinada por ejemplo, el patriotismo es un valor; mostrar respeto a la bandera es una norma."³¹

Lo cierto es que existen diferentes formas de comportamiento en la sociedad, toda vez que no todas tienen el mismo estatus social, pero en el ejemplo anterior el respeto hacia la bandera es una norma general, y cada persona sabe que conducta va a tomar en cierto lugar, tiempo y circunstancia dependiendo de la actividad que realice.

Así mismo hay normas que se convierten en costumbres, debido a que al realizarlas constantemente las convertimos en hábitos, como el comer, el dormir, y otras normas las hemos convertido en tradiciones como el festejar el 15 de septiembre.

Las comunidades tienen culturas diferentes, por el medio en el que se encuentran, de acuerdo con sus creencias, valores, aprendizaje, tecnología y lenguaje entre otros.

Aunado a que Richard J. Gelles explica que "las instituciones sociales son conjuntos estables y perdurables de normas y valores,

³¹ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 94

estatus y roles, y grupos y organizaciones con una estructura para la conducta en una área en particular de la vida social."³²

Por otra parte se analizarán, las reglas de comportamiento que deben seguir los servidores públicos, en la actividad que desempeñan ante la sociedad, así que se empezará por describir el concepto de la palabra norma "se usa en dos sentidos: amplio y estricto: lato sensu se aplica a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; estricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos."³³

De modo que se establecerá al Derecho: como el conjunto de normas que regula la conducta humana y al no cumplirla es sancionada. Así que en su estructura se contempla al derecho como el conjunto de relaciones como son: el poder, el mandato, la subordinación, la coordinación, la contraposición de intereses; y la importancia del derecho actual, apoyado en la costumbre y el uso.

El maestro Ovilla Mandujano señala que "Confrontando al derecho con la moral, vemos que tienen un contenido diverso en cada época, pero en cuanto a su función, son normas de convivencia y de control social. De esta manera podemos decir, que el derecho o la moral, son órdenes que regulan la conducta social de los individuos y de los

³² J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 188

³³ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 4

colectivos sociales, pero en planos distintos; así el único elemento que separa al derecho es su carácter coactivo”.³⁴

Ya que al analizar al derecho con la moral, se refiere a su función, como normas de convivencia y control social, resultando que son órdenes que regulan la conducta social de los individuos y de los grupos sociales en diferentes circunstancias; siendo que el único principio que separa al derecho es su carácter obligatorio.

El doctor Jorge Mario Magallón menciona que “el derecho es un conjunto de normas de conducta, que regulan las relaciones de hombre en sociedad....como un orden social, como un sistema de normas que regulan la conducta recíproca de los hombres”³⁵ toda vez que del análisis realizado nos permitirá concluir que son conductas del hombre en sociedad y que estas conductas son distintas de acuerdo a las circunstancias en las que se desarrolla el ser humano.

El maestro Ovilla Mandujano señala que "Las normas reguladoras de conductas no se refieren exclusivamente a ellas, sino también a las circunstancias en las que se dan los sucesos. Los hechos no-humanos pueden ser referidos a normas, siempre y cuando estén vinculados a la conducta humana. En el derecho no se puede hablar de relaciones entre los objetos, sino entre

³⁴OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del derecho. Editorial Duero. 7a. edición 1990 Pag. 50

³⁵ MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. Instituciones de Derecho civil. Edit. Porrúa 1ra. ed. 1987 pag 7

hombres.³⁶ Por lo que las normas morales imponen intereses de algunos grupos restringidos de la sociedad a los demás individuos. Ya que la moral convencional es una conducta del hombre para su beneficio, por lo que pretende someter bajo el dominio, al fuerte sobre el débil.

En consecuencia, algunas ocasiones se benefician los servidores públicos que tienen el poder, dominando a los de abajo, a realizar ciertas conductas que contravienen las normas establecidas por la ley. Federico Engels es citado por el maestro Ovilla Mandujano acerca de la moral Marxista, toda vez que fija la postura en la forma siguiente: "La moral es exclusiva del hombre, los hombres toman consciente o inconsciente sus concepciones éticas de las condiciones prácticas en que se funda su situación de clase, es decir de las situaciones económicas en las cuales producen y cambian."³⁷

Señalando que las normas morales son: unilaterales por que imponen obligaciones, pero no conceden facultades para exigir el cumplimiento de la obligación; porque les interesa el pensamiento interno del hombre y así descubrir sus actos externos en cuanto a que si son buenos o malos; son autónomos, porque impera su propia voluntad obligando a los demás, a que se cumplan, toda vez

³⁶ OVILLA MANDUJANO, Manuel. El Lenguaje de Los Abogados. ed. privada 1994 del autor. p.

²⁹
³⁷ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Op. Cit Pág. 51

que no son obligatorios pero que tienen que cumplirse de manera espontánea.

Aristóteles en su ética analizó la justicia, identificándola con la igualdad y la consideró como un atributo del derecho, ya que el derecho es el conjunto de normas jurídicas, que se refiere a las conductas humanas, reguladas en un tiempo y lugar determinado, autorizando o prohibiendo, frente a determinadas circunstancias condicionadas a realizar, acciones u omisiones humanas.

Así mismo se hará referencia, a la distinción que existe entre las reglas técnicas y las normas, ya que en las primeras se encuentran ligadas a un deber, de tal manera que si no se cumplen, no se estará faltando al cumplimiento de una obligación y por lo tanto no habrá consecuencias normativas; a diferencia de las normas, que al no cumplirse, se desencadena el incumplimiento de una obligación.

Las técnicas y métodos de la administración pública, deben estar inspirados en los principios fundamentales, que lleven a cumplir sus fines de defensa como son los de garantía, la prosperidad material, elevación cultural y moral de la comunidad.

Para ello es necesario que los propios servidores públicos sean los encargados de cumplir con estos fines; y para una eficiencia deberá ser necesario la justa elección escalafonaria, del servidor público electo, y con ello proporcionar una mejor estabilidad

y seguridad al funcionario público y así elevar el nivel ético de su personal y una mejor calidad de las actividades que son realizadas.

Por lo tanto es necesario hacer la referencia al problema de la organización de la burocracia en nuestro país, donde se encuentra indisciplina y desorganización, ya que se carece de medios de perfeccionamiento, y el personal que se encuentra laborando en distintas oficinas, una gran parte no está capacitado para desempeñar ciertas tareas que se le encomiendan, además de que en varias oficinas existe un exceso de personal que trabaja "descansadamente" cuando en otras oficinas hace falta este mismo, para proporcionar o atender al público que llega a solicitar informes sobre la realización de un trámite, y al no contar con personal capacitado para ello ocasionan que los empleados otorguen mala información de los trámites que van a realizar, haciendo complicados o inútiles los esfuerzos llevados a cabo, creando desesperación en el público, por las largas filas que se llegan a realizar.

Por esta causa es necesario que desaparezca la elección del servidor público por amistad, merecimientos políticos o por parentesco ya que la elección se debería hacer por competencia de aptitudes en el desempeño de las funciones.

De manera que si a todos los servidores públicos, desde el más alto grado en jerarquía hasta el de menor categoría, se les motiva a través del cumplimiento de las normas legales en su propio

desempeño, fijándoles directrices a seguir, se obtendrían mejores resultados ya que ellos mismos poseen una solidez moral, se mejorarán las prácticas administrativas del gobierno, para cumplir mejor con los intereses públicos, los ideales y las necesidades del pueblo en general.

Es necesario que en la administración pública se eliminen los antagonismos, las políticas autoritarias, las frustraciones, las distinciones injustas y así lograr la participación de todos los colaboradores, mediante la actuación de cooperación, la comunicación sincera, libre, tolerante y el ejercicio moderado de la autoridad.

La Técnica: en sentido lato, es el conjunto de medios, métodos y procedimientos, contingentes de que se vale el hombre para lograr un conocimiento verdadero y organizado, especialmente para aplicarlo a un fin práctico. En cuanto a la técnica del derecho, mencionaremos que la técnica jurídica: consiste en adaptar el manejo de los procedimientos que permitan lograr los objetivos que se persiguen. Se difiere la técnica legislativa como el arte de elaborar o formar leyes, esto es en cuanto a la realización de fines jurídicos generales; y la técnica de aplicación se dirige a la realización de fines jurídicos concretos, ya sea que comprueben una situación jurídica o un hecho, es decir la jurisdiccional o bien crear situaciones jurídicas individuales.

La técnica también se requiere para asegurar la aplicación adecuada de reglas, así mismo se da la técnica administrativa y la judicial o jurisdiccional, aunado a que se encarga de formular las reglas de derecho de acuerdo con los datos que suministra el estudio de las necesidades y posibilidades de una sociedad determinada, como la técnica legislativa.

Cuando la conducta ilícita del servidor público lesiona valores protegidos por el derecho, se toma en cuenta la gravedad o trascendencia y la violación de la falta administrativa, dando como consecuencia la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes tomando en cuenta los valores lesionados, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de la entidad de un derecho penal administrativo.

Por lo que en el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

1.5. Normas Jurídicas del Servicio Público

La norma a la que suele denominarse derecho explícito y de manera independiente, es propia de las sociedades humanas, a esta clase de norma implica una organización especial a cuyos

órganos incumbe la tarea específica de garantizar su elaboración y aplicación. "En la actualidad los órganos de creación y ejecución de la norma de derecho o jurídica son inmediata o mediante los órganos del Estado."³⁸

La norma jurídica es la forma o medio de ordenar la conducta de las sociedades modernas, por ser la más eficaz y completa.

El concepto de norma jurídica es muy importante y fundamental para la ciencia jurídica; así mismo existe un consenso para su estudio, integrado por normas que constituyen conjuntos ordenados que realizan diversas funciones, que pueden especificarse, como el que un individuo haga o deje de realizar ciertas conductas y al mismo tiempo puede estar cumpliendo con las normas impuestas o estar en contra de ellas.

El maestro Ovilla Mandujano, menciona que "el derecho es una norma jurídica, y ésta última es sinónimo de precepto legal."³⁹

La norma jurídica es válida, para aquellos que infringen la ley, porque cometen ilícitos y al mismo tiempo están violando una regla impuesta por el derecho; esta regla de derecho también es válida, para los órganos encargados de aplicar el derecho, seguido de que es un elemento esencial; que es la obligación de hacer cumplir las normas impuestas mediante una sanción, ocasionados por el incumplimiento en el desempeño de su función, en la sociedad.

³⁸ ROJAS ARMANDI, Víctor Manuel. *Filosofía del Derecho*. Edit. Harla 1991. Pág. 88

³⁹ OVILLA MANDUJANO Mandujano, Manuel. Op. Cit. pág. 120

Más aún “la justicia es, sin duda, el valor dominante entre aquéllos que el derecho aspira a realizar. Por ello, los romanos definían la ciencia del derecho como el “conocimiento de las cosas divinas y humanas, de lo justo y de lo injusto”⁴⁰

En el derecho la norma jurídica es el cumplimiento de la ley que los servidores públicos deben aplicar en cuanto a las funciones que realice, sin contravenir ninguna de ellas, toda vez que se apegará a la norma jurídica correspondiente. Cuando las normas jurídicas no se cumplen se sanciona y esta sanción debe ser impuesta por los órganos competentes.

En el mundo del derecho existe una gran diversidad de manifestaciones de la voluntad que están encaminadas a provocar o producir efectos jurídicos y con la pretensión de que esos efectos se concreten en el mundo fáctico. A este tipo de manifestaciones se les otorga el nombre genérico de actos jurídicos.

El acto jurídico en función de las características que le sean propias, pueden adquirir una dimensión más específica, a tal grado que se constituyen en especie diferenciándose de género. De esta manera tenemos que en el derecho se alude a actos civiles, penales, laborales, mercantiles, administrativos entre otros, los cuales si bien es cierto tienen algunos elementos comunes, también contienen otros que les dan su propia especificidad.

⁴⁰ CAMPILLO SÁINZ, José. Introducción a la Ética Profesional del abogado. Editorial porrúa pág. 35

Se define al acto administrativo como "...Un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general".⁴¹

El acto administrativo, tiene ciertas características como: el ser un acto jurídico, de derecho público que emana de la administración pública y sometido al derecho administrativo. Por emanarse de la autoridad, el acto administrativo se presume que fué realizado de conformidad con la ley y en consecuencia resulta válido.

Es un acto unilateral, ya sea unitario o colegiado, que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como en este último caso sucede en los convenios o en los contrato entre particulares. De tal forma que la sola expresión de la voluntad legal de la autoridad, es suficiente para que nazca el acto administrativo, por lo que su naturaleza no corresponde a aquellos actos de tipo normativo, de ahí que éstos deben ser una manifestación concreta y particular, distinguiéndose de aquellos de contenido general o abstracto, y mediante estas circunstancias la administración crea,

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés, Op Cit. P.238

reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva con efectos directos.

Proponiendo con esto la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa.

Es importante precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o a ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico determinado como “infracción”, especie del ilícito el cual se divide en contravenciones, o faltas y en delitos. La diferenciación entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo.

La teoría cualitativa señala que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que al perturbar su buen funcionamiento lesiona directamente los intereses particulares.

La teoría cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la

diferenciación solo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social o su estabilidad para el cual, estaremos frente a un delito, pero si solo consiste en una violación o reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

Por lo que respecta a la teoría legislativa es importante que el legislador quien, por razones importantes y necesidades sociales, delimite el campo de información separando del delito, basadas en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

*El maestro Manuel Ovilla Mandujano menciona que "La función del derecho es mantener orden social y por lo tanto tiene que regular las conductas de los hombres, que en su sentido amplio, son juzgadas de modo distinto por el derecho, según sea la intención del controlador social. Esto quiere decir que no es lo mismo el homicidio que el robo. La coacción los hace diferentes, aunque existan Juristas que se empeñan en verlo de cabeza. Estos últimos postulan que el homicidio es más grave que el robo, porque atenta contra un valor humano más trascendente."*⁴²

⁴² OVILLA MANDUJANO, Manuel. "El Lenguaje De Los Abogados." Edición pemex 1994, p. 30

Es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo, resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito, de lo anterior dependerá el procedimiento para sancionar, que puede ser ante el poder judicial, delitos que se analizarán en el capítulo segundo, en este caso, lo importante es determinar que el legislador le otorga a la conducta el grado de peligrosidad por el tipo de valores lesionados, en tanto que con el ilícito sólo perturba el buen funcionamiento de la administración, estableciéndose como infracción.

El propósito fundamental es que el Estado disponga de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la administración pública sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitará duplicidad de funciones y precisara responsabilidades. En el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, faculta a la Contraloría General para atender, primordialmente, las materias relativas al control y evaluación de gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Es necesario que una autoridad esté al frente de la Contraloría General, como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 91, por lo cual fue necesaria la creación a una Ley que regulara y sancionara los actos de los servidores públicos, lo que hoy

conocemos como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.5 Exposición De Motivos De La Ley Federal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos.

En el año 1982, el titular del Poder Ejecutivo propuso como uno de sus principios de gobierno *La Renovación Moral de la Sociedad*. Este principio tenía por objeto combatir el alto grado de corrupción existente en los distintos ámbitos de la administración pública, para lo cual se realizaron reformas a nuestra Carta Magna en su título IV, y de igual manera se cambiaron otras leyes, como La Ley Orgánica de la Administración Pública, lo que motivó la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quien sería la encargada de la aplicación de dicha ley.

El programa de "Renovación Moral" de la sociedad significaba que el derecho debía reflejar en las normas jurídicas fundamentales, su más clara expresión dentro del servicio público, tan es así que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, diversas propuestas legislativas, que una vez discutidas, modificadas y aprobadas, pasaron a ser leyes a partir de enero de 1983.

Las modificaciones tuvieron su origen en el decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha

28 de Diciembre de 1982. En el que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", lo que dió como resultado un cambio al régimen legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En la Exposición de Motivos se señaló: "La irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político de los Mexicanos."⁴³

El artículo 108 de nuestra Constitución, establece que "se considera como servidores públicos sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."⁴⁴

⁴³ MARIO AYLUARDO, Saúl. Derecho Administrativo. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. 1990. Pág. 165

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985,pág. 261

Así mismo también contempló a los servidores públicos de las entidades federativas, que violen la Constitución o Leyes Federales, o bien que realicen malos manejos de fondos y recursos federales, refiriéndose a los gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Locales. Este concepto viene a plasmar las bases para hacer efectiva la obligación de los servidores públicos enumerados de respetar la Constitución y las leyes federales, alejándola de la precisa fórmula declarativa de esta obligación que no contaba con bases sólidas para hacerla exigible, ya que la nueva fórmula constitucional y las variantes de responsabilidad, establecen los lineamientos para sancionar el incumplimiento las obligaciones señaladas.

El artículo 109 de nuestra Carta Magna establece que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: En su fracción I.- se impondrán, mediante juicio político... La fracción II.- la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y la

fracción III.- se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."⁴⁵

Es por ello que la constitución es determinante al señalar los procedimientos para la aplicación de sanciones de los servidores públicos, independientemente de la materia de que se trate, se desarrollarán en forma autónoma y que no podrán imponerse dos veces una misma conducta ni sanciones de la misma naturaleza.

En el artículo 110 Constitucional se refiere al juicio político originado cuando los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos.

En el artículo 111 constitucional se hace mención por vez primera a los daños y perjuicios causados al erario federal, el cual establece que no podrán excederse de 3 tantos de los beneficios obtenidos o los daños o perjuicios causados.

En el artículo 113 se señala el tipo de sanciones administrativas.

En la exposición de motivos enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985. pág 263

la Unión, con fecha 2 de diciembre de 1982, como iniciativa presidencial establece: "En un Estado de Derecho en ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos".

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

"La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos

debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho".

"Por ello, he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al título IV Constitucional. En el que propone nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizar las demandas de acuerdo a un pueblo".⁴⁶

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra dividida en cuatro títulos: el primero esta destinado a las Disposiciones de Carácter General; el título segundo corresponde a las Responsabilidades Políticas; el título tercero, se refiere a las Responsabilidades Administrativas y el título cuarto al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Esta Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público; se suprimieron las distinciones entre alto funcionario y empleado, sustituyéndose por la expresión de "servidor público".

Por lo que respecta al juicio político, se continúa con el sistema bi-cameral, en el cual la Cámara de Diputados se rige como órgano acusador y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

⁴⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Exposición de motivos. México, Diciembre de 1992.

Destaca como objetivo principal el establecer las bases de la responsabilidad administrativa a las que incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública federal y garantizar el buen servicio público.

CAPITULO 2

2. EL SERVIDOR PÚBLICO

En el presente capítulo se hará un análisis de la diferencia que existe entre el servidor, empleado y funcionario público, en virtud de que estas figuras están encaminadas a atender las necesidades públicas, así mismo debemos analizar el papel que desempeña cada uno dentro de la administración pública, ya que no obedece a un simple capricho, sino que atiende a la sociedad en que vivimos.

El maestro Rafael Martínez explica que la Burocracia es un "Vocablo usado para referirse o calificar al conjunto de servidores públicos; es decir a los trabajadores, empleados y funcionarios del estado. En sus orígenes se le da un alcance negativo u ofensivo."⁴⁷

A continuación analizaremos la diferencia que existe entre cada uno de estos términos :

2.1 Diferencia Entre Servidor, Empleado Y Funcionario Público

El artículo 108 de nuestra Carta Magna, señala que servidor público es toda persona que desempeña un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, ya sea Federal o del Distrito Federal, como: los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, funcionarios y empleados.

⁴⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p. 16

"Una vez que surge la relación laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública; a la que en virtud de las particularidades que la caracterizan no le puede ser aplicada la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general."⁴⁸

Por su parte, el autor Carlos A. Morales Paulín, apunta que "doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."⁴⁹

En el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

El maestro Acosta Romero menciona el concepto de las siguientes figuras como son:

"Servidor Público: Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público."⁵⁰

"Empleado Público: Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo segundo curso". Edit. HARLA 1991. P. 355

⁴⁹ Morales Paulín, Carlos A. "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa. 1995 pag. 87

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Burocrático Mexicano". Edit. PORRÚA, S.A. 1995. P.106.

salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley."⁵¹

"Funcionario Público: Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."⁵²

Asimismo se deduce que el funcionario público dispone de poder jerárquico, respecto de los empleados, toda vez que se deriva de la capacidad de mando, decisión y disciplina, también es necesario mencionar al alto funcionario quien se identifica como aquel que se desempeña en el ámbito federal mediante elección popular, como el Presidente de la República, Diputado o Senador, quienes son los que se encuentran en el máximo nivel jerárquico; y en cuanto a los empleados se dividen en empleados de base y de confianza.

El artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, define al servidor público como: "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal

⁵¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Edit. Porrúa S.A. DE C.V. 1995. P. 105

⁵² Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Edit. Porrúa S.A. DE C.V. 1995. P. 105

y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales."⁵³

Las teorías jurídicas sobre la función pública señalan que es necesario distinguir cual es la diferencia entre un funcionario y un empleado. Por tal motivo se tomará la postura del jurisconsulto Bielsa, quien menciona que funcionario público "...es aquel que supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo (empleado) sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública"⁵⁴

Respecto a las teorías jurídicas, acerca de la relación de la función pública se pueden dividir en dos grandes ramas: las teorías de derecho privado y las de derecho público.

Dentro de la teoría del derecho público se encuentra la civilista, establece que la relación de la función pública se deriva de la capacidad del estado para poder contratar; y del consentimiento de ambas partes para celebrar un contrato, además de existir prestaciones recíprocas al proporcionar el servidor público, sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado.

⁵³ código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. S.A. 1993

⁵⁴ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo II, Argentina, 3a. Edición Pág. 23.

Esta teoría no se debe considerar ya que el régimen que prevalece en las relaciones en que el Estado interviene son de derecho público, independientemente de que en:

"...la función pública, los empleados y funcionarios sean titulares de las diversas esferas de competencia en los que se dividen las atribuciones del Estado por lo mismo, el régimen jurídico o de dicha función debe de adaptarse a las exigencias de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general."⁵⁵

Es de gran importancia que no se den intereses particulares, pues así se podría brindar un mejor servicio por parte del personal que realiza funciones públicas, dentro de la administración pública.

Así que el empleado público es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

Por otra parte la Constitución, en el artículo 108 primer párrafo señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude

⁵⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México 1993, Pág. 131.

este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán los responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Esta definición de servidor público permite incluir a toda persona que desempeña una función o presta un servicio en alguna dependencia o entidad. Es acorde con el concepto de Administración Pública reconocido por la teoría, y adoptada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se divide en Administración Centralizada y Paraestatal.

Así mismo esta definición es acertada, ya que hace sujetos de obligaciones específicas a las personas que prestan sus servicios tanto en las dependencias administrativas como en las entidades Paraestatales, cuyas actividades se desarrollan en áreas donde el Estado participa.

La definición Constitucional de servidor público reviste gran importancia no sólo para el ámbito Federal, sino para el de los Estados, ya que el último párrafo del propio artículo establece: Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades de servidores públicos de quienes

desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En cuanto a la postura de la legislación mexicana, se hará referencia que el 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaría del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Esta ley define como trabajadores al servicio del Estado, a toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros al Estado, establece las categorías de servidores públicos: de confianza, quienes pueden ser nombrados o removidos de su cargo libremente, y empleados de base, sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley.

Así mismo esta ley excluye, a los servidores públicos de confianza, a los miembros del Ejército y Armada de México, al personal motorizado, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo se refiere a dos conceptos de servidores públicos: los empleados y los funcionarios, pero no menciona la diferencia en forma abierta y descriptiva como lo hace la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que sólo se limita a denominarlos como servidores públicos.

Las obligaciones fijadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las establece el artículo 47, como un código de conducta que debe ser observado por estos en el desempeño de sus funciones. Y así evitar anomalías en los cargos que desempeñe y sobre todo que perjudique a la comunidad.

2.2 Principios Del Servidor Público

Los principios o criterios de un servidor público son muy importantes, porque se refieren al pensamiento o conducta para la creación de ideas, ya que de éstas dependerán las decisiones que tomen para el buen desempeño de sus actividades y a su vez, la mejor distribución de recursos asignados para la debida atención a la sociedad.

El maestro J. Campillo también hace referencia a los valores que en lo sucesivo se mencionaran ya que no son exclusivos de los abogados "ya que tanto en el juramento que formulamos al recibir nuestro título como en los Códigos de Ética Profesional, se habla de moral y de las reglas morales a que el abogado debe sujetarse suponiéndose que quien infringe esas reglas también está

infringiendo la ética profesional⁵⁶ así que también son propios de los servidores públicos y de todo ser humano.

La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia son valores considerados fundamentalmente para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, motivos por los que deben ser regidos, los valores o principios y que deben ser esenciales en el ejercicio de la autoridad, en razón del interés general, y debería ser importante mantener una disciplina que fuera fundamental para los gobernados y así exigir un mejor servicio o atención por parte del servidor público en la Administración Pública.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 12, fracción primera, "señala que el Distrito Federal atenderá la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos que se dispongan."⁵⁷

Anteriormente, a la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Administración Pública se encontraba inmersa en un gran bache de corrupción, sin

⁵⁶ CAMPILLO SÁINZ, José. Introducción a la Ética Profesional del abogado. Editorial porrúa pág. 35

⁵⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Colección Porrúa. Editorial Porrúa. Mexico 1997

embargo, ya existían instrumentos normativos de control, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley de Obras Públicas y su Reglamento y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas) que pudieron ser efectivas si realmente se hubieran aplicado. Sin embargo la corrupción era evidente, ante ello el gobierno propuso un programa principal de *Renovación Moral de la Sociedad*.

Así mismo, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que: "todo servidor público tendrá como obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas"⁵⁸

2.2.1. Legalidad: Cabe señalar que ella además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus actividades públicas, lo

⁵⁸ SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1994. p.62

cual implica que su actuación debe establecerse de acuerdo con la ley, ya que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con la autorización que la ley les otorgue.

Es el estricto cumplimiento legal, toda vez que es un “requisito constitucional de todo acto administrativo. Toda actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley.”⁵⁹ es decir que el servidor público se deberá ajustar a lo que la ley establezca y el particular podrá realizar todo lo que la ley le permita.

Por lo tanto, si durante el desempeño de sus funciones un servidor público altera el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa o indirecta la esfera de derechos de algún particular.

2.2.2. Honradez: Esta obligación es exigida a todos los servidores públicos, pues en el ejercicio de las funciones que les son encomendadas es menester que estas se lleven a cabo con rectitud e integridad.

Así mismo el servidor público debe rendir declaración sobre su situación patrimonial, sin que faltare a la verdad, manifestará el encargo con el que inicia, su sueldo mensual; si posee o no bienes inmuebles, la fecha de adquisición y el valor de los mismos y la

⁵⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Burocrático, Diccionario Jurídico Temático vol. 5, 1997, pág.53

forma de pago y si tiene dependientes económicos; y en el caso de que tengan riquezas que sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos que pudiera tener un servidor público y no los compruebe, estará incurriendo en responsabilidad, motivo por el cual la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente, establecido en el artículo 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De lo contrario se interpretará como enriquecimiento ilícito, de acuerdo a lo marcado en el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, en el que se establece que existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no puede 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.

Este valor se ha exigido permanentemente a quienes se dedican al ejercicio del poder público, especialmente los que manejan los recursos del Estado, puesto que se impone como una norma general de la conducta del servidor público, que implica ajustar principios morales que deben ser constantes en todo ser humano.

Todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado, dedicándolos únicamente para el fin que fueron proporcionados, ya que su desperdicio o desvío recae en perjuicio de los distintos grupos que integran la sociedad.

2.2.3. Imparcialidad: Esta obligación impone a los servidores públicos a dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo, sin beneficiar a unos en perjuicio de otros; es decir, para no actuar con preferencias personales.

La imparcialidad además de constituir una obligación de los servidores públicos, implica para los particulares un derecho que se traduce en un trato igualitario con respecto a otros gobernados, y, por lo tanto, también constituye un principio jurídico regulador del procedimiento administrativo.

El desempeño de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales. Los artículos 1ro., 12, 13, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece este principio, limitando privilegios de cualquier naturaleza por lo que con mayor razón los agentes del estado deberán observarlo en su actuación.

2.2.4. Lealtad: "deber supremo comprensivo de los demás deberes. De cualquier modo que sea, debe ser considerado como el preeminente y en caso de que pudiera hallarse en oposición con los demás deberes, debe prevalecer"⁶⁰

"La calidad del servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas, se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado"⁶¹

A través de tal obligación se impone a los servidores públicos la obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico.

Por ello, la obligación de lealtad debe ser, hacia el Estado pero sobre todo a la misma sociedad a través de sus diversas instituciones.

Los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión, en virtud de estar desempeñando una función delicada dentro de la Administración Pública, de lo contrario estaría faltando a la lealtad y compromiso adquirido con el Estado. Principio importante que en la actualidad no

⁶⁰ María Díez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo Tomo II, pág.106

⁶¹ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública". Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1992, Pág. 100

siempre es observado. Es importante que se cumpla y a su vez que se tenga presente en el momento de desempeñar algún cargo o comisión.

2.2.5. Eficacia: Esta obligación se impone a los servidores públicos con respecto a los resultados materiales que se esperan en su actuación. Por ello, con tal obligación se establecen reglas de celeridad y prontitud, sencillez o simplicidad y economía, en el desarrollo de la gestión pública.

Se establece como la correcta utilización de los recursos económicos del Estado, que son los del pueblo evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación y el desvío de recursos en el manejo de fondos del Erario.

En cumplimiento del mandato constitucional, el legislador estableció en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, y señala que su incumplimiento dará lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece.

Por tanto todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, toda vez que

su desvío redundaría en perjuicio de la función pública y de la misma comunidad.

2.3. Función del Servidor Público

En relación a la función del servidor público es necesario primero entender el término función que es considerado como el ejercicio de un empleo, facultad, u oficio, que aunado al concepto de servidor público se entiende como la persona que tiene un empleo, o un cargo del cual se van derivando los deberes y obligaciones que tienen que cumplir los cuales están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones y responsabilidades.

El jurisconsulto Eduardo García Maynes señala "La diferencia entre las funciones jurisdiccional y administrativa consiste en que, al realizar la primera, procede el Estado por cuenta ajena, en tanto que, al ejercitar la segunda, lo hace por cuenta propia. La actividad administrativa tiene como fin la satisfacción directa de los intereses públicos garantizados por el derecho objetivo, mientras que la de los órganos jurisdiccionales tiende a suprimir los obstáculos que se oponen al cumplimiento de las normas

jurídicas, y garantizar en forma indirecta los intereses privados."⁶²

Así mismo señala que "Esta delimitación no coincide en todo caso con la índole material de las distintas funciones. Puede ocurrir que en un acto administrativo desde el punto de vista formal, sea, desde el material, jurisdiccional o legislativo, o que en un acto realizado por el Congreso o por los tribunales tenga, desde el segundo punto de vista, carácter administrativo"⁶³

La distinción entre actividad administrativa y jurisdiccional estriba, en que la primera el Estado persigue directamente sus intereses mediante la función administrativa; y la segunda está encaminada a resolver una controversia a través de un mandato de ley, y se resuelva a favor de una persona.

"Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos."⁶⁴ "La administración pública, en sentido material u objetivo, es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales (sea cual fuere el órgano que la realice). Y en sentido formal, por administración pública, se entiende todo acto del poder

⁶² García Maynez, Eduardo. Op. Cit. pág. 229

⁶³ García Maynez, Eduardo Op. Cit. pág. 139

⁶⁴ García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. P. 140

ejecutivo (aun cuando tenga, desde el punto de vista material, de carácter diverso)" ⁶⁵

Hay personas que entran a trabajar al servicio público por designación directa y son los que entran a un apartado del que gozan de ciertos privilegios.

"Servidores Públicos Superiores: Son para la ley secundaria, la llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de apartado "B" del artículo 123 Constitucional, aquellos que entran al servicio público por una designación hecha directamente por el Presidente de la República, y aceptación por parte del designado"⁶⁶

Quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los tres Poderes de la Unión, en la Administración Pública del Distrito Federal o en el Poder Judicial, queda dentro del esquema de responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra dirigido a los trabajadores en todas sus ramas dentro de administración pública y siempre deben cumplir con sus obligaciones, cuando realizan conductas inadecuadas caen el supuesto previsto por la norma al encuadrar su comportamiento ya sea por acción u omisión, en sentido negativo se acarrea la consecuencia jurídica que es la sanción.

⁶⁵ García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. P. 140

⁶⁶ Gutiérrez y González, Ob. Cit. P. 581

Hay quienes sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores forman parte del derecho del trabajo por las siguientes razones:

- a) Formalmente se encuentra reglamentado en el apartado B, del artículo 123 Constitucional.
- b) Regula un aspecto del trabajo

Como se han podido observar las conductas adquiridas en el desempeño de su función, el cual deben cumplir conforme a los lineamientos que establece la ley.

2.4 Deberes Jurídicos de los Servidores Públicos y la Sociedad.

Se refiere a las obligaciones y deberes que tienen los servidores públicos y los diferentes grupos que integran la sociedad, toda vez que el deber jurídico en sentido amplio se define como la necesidad de observar voluntariamente una conducta que prescribe una norma de derecho.

El “deber jurídico en el lenguaje ordinario “debere” indica el comportamiento al que un individuo está obligado de conformidad con una regla o precepto (religioso, moral, jurídico). De ahí que “debido” (de “*debitum*”: el comportamiento conforme a la regla o precepto) sea

entendido como “lo correcto”, “lo bueno” “lo justo”, “lo lícito”.⁶⁷

Siendo que el deber es una conducta obligatoria impuesta por el derecho, tanto para el servidor público como para el gobernado, toda vez que las conductas que vayan en contra del derecho deben ser sancionadas. Ya que en sentido estricto el deber jurídico, es “la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescriba una norma de derecho, ya en favor de la colectividad, ya de persona determinada”.⁶⁸

Es necesario señalar cuales son las obligaciones que debe realizar todo buen servidor público, a efecto de preservar y respetar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión durante el tiempo que se desarrolle como tal, dentro de la administración pública (art. 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los principios de los servidores públicos son ordenamientos que dirigen la actividad que desempeñan, y formas de comportamiento de lo que es bueno, y lo que es malo; de lo que esta bien y lo que esta mal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 establece un código de conducta

⁶⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, 1991, Tomo D - H, p. 815

⁶⁸ Gutierrez y Gonzalez, Ernesto, Ob Cit.. p. 29.

(obligaciones) que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones. Así mismo este artículo consta de 24 fracciones, que establecen diferentes preceptos administrativos en cuya violación pudiera incurrir el servidor público, haciéndose acreedor a una o varias de las sanciones.

Se considera importante a manera de apéndice transcribir las obligaciones del servidor publico, contenidas en el artículo 47 de la ley de responsabilidades, agregando en cada una un comentario al respecto.

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

El requisito es cumplir con la máxima diligencia, en virtud de que tiene una fundamentación ya delineada en la Constitución, pues no se puede alcanzar eficiencia si no se cumplen las actividades con prontitud y esmero.

Si en el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia, y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión no solamente se infringe una disposición administrativa sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal.

Esta exigencia coincide con la impuesta al trabajador por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su

artículo 44, fracción I: Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamento respectivo.

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

De esta obligación se deriva el ejercicio presupuestal. La actividad, en la que el sector público y privado se desarrollan previa planeación, programación de lo que se va a gastar y para que. Ya que si no se realiza antes la distribución, indiscutiblemente terminara en un mal manejo de fondos y valores.

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

A los servidores públicos se les asigna una partida presupuestal que debe ser utilizada para programas asignados con anterioridad como reconstrucción de escuelas, carreteras, mercados, contratación de personal y demás; todo en beneficio de la misma comunidad. Así que al desempeñar sus funciones los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual esta integrado de derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

Fracción IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión,

conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

Es importante señalar la importancia que se envuelve en la documentación oficial y la información en ella contenida, toda vez que forma parte del patrimonio nacional y constituye una fuente a que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos y demás, así que al incumplir, puede ser una causa para demandar la terminación del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado “por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.”

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

Esta obligación también está contenida en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aunque en términos diferentes, en esencia coinciden, fracción II: “Observar buenas costumbres dentro del servicio.” que desempeñe de lo contrario podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad, refiriéndose a la buena conducta con cualquier persona, siempre que actúe con motivo de sus funciones.

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

Explica que no se debe mandar al personal subordinado a realizar actos ilícitos.

Conforme a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal, señala que el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare.

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

Se refiere a que no se deben realizar actos que vayan en contra de sus superiores en perjuicio de las funciones establecidas.

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

Es indispensable que los subordinados informen escrito a sus superiores, respecto a las dudas que se manifiesten durante su desempeño, como realizar algún trámite o el otorgar algún permiso o dar alguna autorización, toda vez que si ocurriere algo en contra del marco legal, es un medio de deslindar responsabilidades por que se hizo del conocimiento sobre el problema surgido.

Fracción IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período

para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

En realidad, quien infrinja esta disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, en virtud de que ya no es servidor público, en todo caso sería un usurpador y su conducta será sancionada por la vía penal.

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

La confusión surge en virtud de que se cree que el titular tiene obligación de autorizar los lapsos a que se refiere el artículo como si se tratara de permiso o licencia. La autorización que implícitamente concede la disposición, será en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Los reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo detallan con más profundidad las licencias que se deberán conceder a los trabajadores.

Fracción XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíbe.

El artículo 125 de la Constitución General de la República establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro

de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar.

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

De infringirse esta fracción, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad, que está previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal, en su fracción XI, en el que señala que el servidor público que autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por una autoridad competente. Si el servidor público demuestra que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.

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

Este precepto se relaciona con el delito de ejercicio abusivo de funciones como lo señala el artículo 220, fracción I del Código Penal para el Distrito Federal. Así que la disposición, tiende a

impedir el ejercicio de servidor público por la relación que se tenga con la contra parte.

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

Es conveniente aclarar que el inmediato superior, es el funcionario de quien se depende directamente; en tanto que el superior jerárquico es el titular de la dependencia, conforme la definición que del mismo hace, el artículo 48, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La obligación de rendir informes de lo que se esta tramitando.

Fracción XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique

intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Actos como el señalado en esta fracción pueden dar lugar al delito, de cohecho, etcétera.

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

El precepto señala que la persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión, no debe pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado otorga, obligando a los servidores públicos a desempeñarse con probidad y honradez, percibiendo únicamente los sueldos y prestaciones que se establecen en el tabulador general de sueldos de cada dependencia o entidad. La violación a lo dispuesto trae como responsabilidad penal el correspondiente al tipo penal de enriquecimiento ilícito.

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

En parte, esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código

Penal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia únicamente se considera como una falta de tipo administrativo.

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

La obligación del servidor público, de informar ante la autoridad competente el monto de su patrimonio, contenido en los artículos 79, 80 y siguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Es conveniente tener presente, que "para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la ley, la Secretaría de la Contraloría, conforme el artículo 77, señala los medios de apremio consistentes en:

I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.⁶⁹

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo que prevenga la legislación penal.

⁶⁹ Herrera Pérez, Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. 1ra. edición, 1998, editorial Miguel Ángel Porrúa, pág.97

Fracción XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto a cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

El artículo 57 de esta Ley señala que todo servidor público debe denunciar por escrito a la contraloría interna de sus dependencias los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Se tienen dos opciones: informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.

Fracción XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponda.

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

Fracción XXIII. Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con

adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

Fracción XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Esta disposición complementa a la anterior, pues además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en otras leyes y reglamentos.

De la fracción XXI a la XXIII, se refiere a los principios que deben reunir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así que sus actuaciones se deben apegar a derecho, y los recursos que se les asignen deben ser utilizados para el fin, cumpliendo con el principio de honradez, principios que ya se mencionaron en el capítulo dos.

Los funcionarios públicos están obligados a atender lo solicitado en tiempo y forma por la ciudadanía.

El artículo analizado anteriormente, junto con diversas disposiciones normativas, constituye el código de conducta que

deben seguir los servidores públicos al servicio del estado, precepto que de ser violentado sujeta al presunto responsable a la incoación del procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento que en el capítulo siguiente se analizará con detalle.

El artículo 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala las obligaciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de funciones, en coordinación con el art. 34 frac. XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que es el conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de ésta que afecten los valores éticos anteriormente mencionados y que deben observarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas y denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los diferentes órganos de control interno de las dependencias, para constituir responsabilidades administrativas, y así determinar las sanciones que en derecho procedan.

La Constitución en su artículo 113, establece las obligaciones de los servidores públicos, y son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. En el título tercero se refiere a la responsabilidad administrativa, el capítulo No. 1, señala entre otras materias las obligaciones del servidor público, en el que establecen

normas simplificadas, postulados o deberes del servidor público, con el fin de orientar correctamente sus funciones en el cumplimiento de las actividades encomendadas, encausando una nueva conducta, para un nuevo servidor en una sociedad renovada moralmente. Se trata, de un catálogo de deberes no sólo jurídico sino también moral.

Por un lado se establecen deberes y por el otro prohibiciones en el desempeño de funciones. En cuanto a los deberes se señala cumplir con la máxima diligencia en el desempeño de su función; evitar suspensión, deficiencia, abuso o el ejercicio indebido de funciones; formular y ejecutar planes, programas, presupuestos, leyes y normas relativos al manejo de los recursos económicos públicos; y los demás que se encuentran consagrados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el mismo precepto también se manifiestan las prohibiciones de ciertas conductas a realizar por el servidor público.

De la inobservancia del precepto antes señalado nace la conducta originaria de las quejas y denuncias, por mandato legal inexcusables de ser atendidas en las unidades administrativas para el control. "La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 49, dispone la creación de unidades específicas de quejas y denuncias"⁷⁰ contenidas en tres facetas que son: recepción, atención y resolución de aquellas presentadas por

⁷⁰ MARIO AYLUARDO, Saúl, Op. Cit. P. 170.

CAPITULO 3

3 RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

La palabra responsabilidad la entendemos inmediatamente como el deber, obligación o compromiso de cumplir la tarea encomendada, en este capítulo hablaremos del compromiso que tiene el servidor público ante la sociedad.

Así que antes de entrar al estudio y desarrollo del presente capítulo, es necesario determinar las distintas acepciones del término responsabilidad.

3.1 Sistema de Responsabilidad del Servidor Público

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra responsabilidad significa deuda, obligación, reparar o satisfacer por sí o por otro, como consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal; también significa cargo u obligación que resulta para uso del posible yerro en cosa o asunto determinado.

El maestro Ovilla Mandujano cita el concepto de responsabilidad "De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española esta palabra quiere decir "Deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal"; también significa: "carga u obligación moral que

resulte para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado"⁷¹

En cuanto al concepto responsabilidad, se mencionan que esta palabra tiene diversos sinónimos de acuerdo con la connotación que se le quiera dar, y como resultado al incumplimiento de la irresponsabilidad es necesario que se imponga un castigo denominado sanción, en este caso será aplicado a los servidores públicos que incumplan con la función encomendada.

"La responsabilidad jurídica es una disposición normativa adaptada a una conducta humana. Es precepto, por lo que se aplica ese tratamiento. Es la ejecución de una sanción a un sujeto (individual o colectivo). Se presenta cuando un individuo o una pluralidad de ellos es calificado responsable de una conducta (la suya o la de otro) cuando hay sanción."⁷²

Así que los servidores públicos deben cumplir con las normas establecidas, de lo contrario son acreedores a una sanción.

En el derecho, la responsabilidad puede concebirse como la obligación de la satisfacción y responder por los daños ocasionados con las propias acciones.

⁷¹ Ovilla Mandujano, Manuel. Op. cit. pág.150

⁷² Ovilla Mandujano, Manuel. Op. cit. pág.151

"Hay tipos: la responsabilidad objetiva y la personal. Responsabilidad individual y colectiva. Dicho en términos del precepto la responsabilidad jurídica puede ser simple o compleja, dependiente o independiente."⁷³

De lo anterior, se desprende que existe, dentro de la responsabilidad objetiva, la responsabilidad por riesgo creado, la cual definiremos como "la conducta que impone el derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en si mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente"⁷⁴. No se sabe con precisión quién es el responsable del daño causado.

Así mismo, la responsabilidad individual y colectiva se presenta cuando la sanción se dirige a uno o varios sujetos, respectivamente, sin importar que haya identidad de conducta en la realidad social.

Una vez analizados los conceptos de responsabilidad, se procederá a estudiar la responsabilidad de los servidores públicos.

Como se puede apreciar, el concepto de responsabilidad es muy amplio, porque tiene un contenido moral, social, político y jurídico a la vez. El estudio de la responsabilidad en sus aspectos distintos, no puede ser analizada en forma aislada ni abstracta, por

⁷³ OVILLA MANDUJANO, Manuel. El Lenguaje De Los Abogados, edición privada 1994.

⁷⁴ Gutierrez y Gonzalez, Ernesto. Ob. Cit. Pág. 669.

formar parte del ámbito social y moral de la conducta humana como miembro social de una colectividad.

El artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidades en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero, y
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Así mismo los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa, se encuentran contemplados en el artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por lo que el servidor público puede incurrir en diversos tipos de responsabilidades, que más adelante se mencionarán. Una característica importante en cuanto a responsabilidades administrativas es que una no excluye a las otras, que según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas identificadas las

obligaciones público - subjetivas de los gobernados como las conductas que establece la norma a cargo de los servidores públicos podemos decir que si el obligado no cumple con el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

Los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el servicio público.

En virtud de que en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se denomina Responsabilidades Administrativas, encontrándose en ese título las obligaciones del servidor público.

La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo que significa que no están cumpliendo con el mandato legal de servir a la sociedad, sin infringir ninguna norma o disposición establecida tanto para el servidor público como para la sociedad y con esto ocasionan el desprestigio para el Estado de Derecho, ya que exige a éstos sean responsables, en el cumplimiento de sus funciones. La responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Pero tampoco se da la responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y

eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por lo que es necesario la renovación moral de la sociedad exigiendo crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios hagan valer sus derechos.

3.1.1. Responsabilidad Política.

El servidor público es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo, empleo o comisión que desempeña. En este sentido, responsabilidad en lato sensu, "...es el compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo... estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente del servidor público, por un grupo social"⁷⁵

Conforme a la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los deberes son de distinta índole unos de otros, y producen distintos efectos.

La responsabilidad política tiene un sentido de indignidad hacia el servidor público responsable, formación es el de cumplir con la sociedad, y no de reproche público, ya que cuando esto sucede es porque se ha defraudado la confianza que la sociedad

⁷⁵ GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia No. 4, Vol. III, Pág. 43.

depósito en su persona para realizar el cargo de servir a una serie de grupos que formamos el país.

La responsabilidad política se determina a través del llamado juicio político. El maestro Antonio Riva Palacio, se ha limitado a describirlo como "El proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y por lo tanto debe dejar de serlo" ⁷⁶

Los motivos que dan lugar a la formación de este proceso son el mal desempeño de los funcionarios o la comisión de algún delito durante el ejercicio de los mismos conforme lo establece la Constitución y la legislación respectiva.

Es una consecuencia del principio de responsabilidad de todo funcionario, que se hace efectivo de acuerdo con las exigencias de un respeto hacia la investidura que dependerá de la suerte del proceso.

El artículo 109 Constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos, y las demás normas conducentes a

⁷⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, P. 66.

sancionar, a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 Constitucional, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

La búsqueda de la naturaleza del juicio político plantea dos cuestiones básicas, la de determinar si es un proceso judicial o un procedimiento de tipo político. Sobre este particular existen dos posiciones que se basan en algún aspecto que presenta dicho juicio.

La primera "considera al juicio político como un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional"⁷⁷. Cosa distinta es la de tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presente formalidades y procedimientos que lo asemejen, sin embargo en virtud de los

⁷⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, P. 67.

bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, el citado juicio adopta modalidades específicas que lo distinguen.

Si bien "es cierto que el juicio político es una de las garantías constitucionales que existe en nuestro régimen, también constituye un procedimiento de tipo jurisdiccional que es finalmente resuelto con bases en criterios procesales más que políticos"⁷⁸.

En segundo lugar se debe determinar si se limita a hacer un proceso de tipo penal, o por el contrario si se trata de un juicio especial. Se considera que no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de las penas, de determinadas conductas de los servidores públicos que atentan contra el estado de derecho.

El artículo 110 Constitucional, establece que podrán ser sujetos del juicio político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria

⁷⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, op. cit p. 68

sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Local.

3.1.2 Responsabilidad Penal

La Constitución señala en el artículo 111, los servidores públicos que pueden ser sujetos al procedimiento penal, que son los mismos a los que se podía fincar el juicio político, sin embargo, por ser éstos de alta investidura en el caso de la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si da lugar a proceder o no en contra del inculpado; si la resolución fuere negativa y la imputación continúa, procederá cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su función.

Así mismo "El artículo 111 Constitucional señala a los servidores públicos que gozan de la protección constitucional, como son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el

Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal".⁷⁹

En lo que se refiere al Presidente de la República, solo habrá lugar a denunciarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, analizando que en este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación legal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por los delitos federales, contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el Artículo 110 Constitucional, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde, que es la de separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto"⁸⁰.

⁷⁹ HARO BELCHEZ, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública. Experiencias Comparadas, Pág. 30.

⁸⁰ AUDITORIA PUBLICA, El Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, Publicación de la Secretaría de la Contratoría General de la Federación, No. 4, Sept. 1992, Pág. 7.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal y que nunca serán inferiores a tres años.

La responsabilidad penal es la que se deriva de la comisión de delitos tipificados en las leyes penales. Los funcionarios pueden cometer dos clases de infracciones de este tipo: la primera se refiere a las cometidas por funcionarios públicos y/o servidores públicos y la segunda las que pueden ser realizadas por cualquier ciudadano, aquí aparece la distinción entre delitos cometidos en el ejercicio del cargo y los demás.

El artículo 109 de la Constitución en su fracción segunda establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

El capítulo X del Código Penal Federal, dentro de los artículos 212 al 224, comprenden las figuras delictivas; las cuales son el ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de funciones, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito.

Para este tipo de responsabilidad, existe la protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, "...(anteriormente denominada *fuero*, aunque de acuerdo a nuestra

Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto de artículo 111 Constitucional cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.

Los sujetos que gozaran de esta protección constitucional son:

<< ...los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los Jefes de departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de justicia del Distrito Federal...>>⁸¹

⁸¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. 1998, pág. 25

Y demás servidores públicos establecidos en el artículo antes mencionado, entre los que se encuentra el Presidente de la República Mexicana, no obstante que este procedimiento no ha prosperado en su totalidad para su aplicación correspondiente.

3.1.3 Responsabilidad Civil

La responsabilidad de este genero, consiste en la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, o bien, es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. Al hablar de responsabilidad civil, ésta se puede enfocar a dos caminos distintos, la responsabilidad extracontractual y la contractual; la primera se debe a la violación de un deber jurídico, y la segunda proviene de la relación jurídica entre el deudor y el acreedor actuando en forma particular.

"En el ámbito del derecho civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada".⁸²

Se considera esta responsabilidad, cuando no se cumple con un contrato establecido, en el que surge un hecho que daña

⁸² BORJA MARTINEZ. La Responsabilidad Civil. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. México, INAP, Praxis 60, 1084, P. 115

materialmente a un tercero, que puede ser un particular, causado por un funcionario involucrando al Estado como culpable, por las funciones encomendadas a cada funcionario que integra la administración pública.

"Es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal, cuando el delito causa daños de esta naturaleza, consecuencias que no producen la responsabilidad política ni la administrativa, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos reparatorios a saber: si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio pecuniario al delincuente, el servidor público está obligado a la reparación del daño. Esta consecuencia, es de naturaleza patrimonial restitutoria o reparatoria, constituye la responsabilidad civil".⁸³

La responsabilidad civil tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil, conforme a la cual el deudor responde de las obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la ley son inalienables e

⁸³ GALINDO GARFIAS, Ignacio. Op. Cit. P. 46

inembargables. Este principio establece la garantía general con que cuentan todos los acreedores para hacer efectivos sus créditos; pero la *responsabilidad es la que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado, y que es una fuente de obligaciones la reparación del daño causado, conocido también como responsabilidad personal*. Lo anterior se ocupa únicamente de la responsabilidad personal de los servidores públicos, que nace del dolo o la culpa en que ellos incurrían, y se presenta en ese ordenamiento como responsabilidad política administrativa y penal.

En nuestra materia (La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), dicha responsabilidad se estructura principalmente con carácter sancionador y preventivo y no con fines restitutorios o reparatorios que son propios de la responsabilidad civil. Desde el punto de vista jurídico, no basta la aplicación de la pena al transgresor de la ley, asimismo es necesario proveer en el ordenamiento una adecuada vía, para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que se relacionan con el servidor público, cuando esta falta ha sido lesiva para los particulares o para el patrimonio de la nación.

Por otra parte la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que cause en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceda con el debido cuidado, motivo por el cual se entiende como la obligación de soportar la reacción frente al hecho dañoso, y en

términos generales coincide como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

"La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos: un hecho ilícito, la existencia de un daño, un nexo de causalidad entre el hecho y el daño".⁸⁴

El acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir que la gente ha obrado con la intención de causar el daño o que se ha producido por imprudencia, falta de cuidado o desconocimiento de sus funciones.

Por otra parte, con base al Código Civil se puede decir que no solamente las personas físicas pueden ser sujetos de responsabilidad civil, sino que también las personas morales, entre ellas el Estado. Asimismo el artículo 1918 del mismo ordenamiento establece que las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en ejercicio de sus funciones, sin embargo para que el Estado sea responsable como persona moral por actos que sean originados por una responsabilidad civil deberá tenerse a lo establecido en el artículo 1927 del citado ordenamiento. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga

⁸⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., Universidad Autónoma de México, Vol. P-Z, Pág. 28,26

bienes que no sean suficientes para responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

La obligación de los servidores públicos de reparar el daño que causen a los particulares puede ser difícil de hacerse efectiva, porque frente a la dificultad de la prueba de imputación de culpa, se puede encontrar con la insuficiencia patrimonial que también debe ser probada para proceder en consecuencia en contra del Estado. Con lo cual se puede originar una duplicidad de erogaciones de procedimientos y de tiempo que hace impráctica la utilización de ese precepto legal.

La responsabilidad civil de los servidores públicos presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada reclame la reparación al servidor, sea un tercero o a el propio Estado.

La única responsabilidad civil que interesa es la derivada de actos del servicio, ya que la que contraiga el funcionario queda sometida a la regulación general de cualquier ciudadano.

Como requisito de fondo para la procedencia de la acción civil, se exige la existencia de una lesión valuable económicamente e individualizada.

En el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que <En

demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia>.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que <nadie tiene derecho de dañar a otros>, y encuentra su base Constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley...

“..... cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.”⁸⁵

Efectivamente nadie tiene derecho a causar daño a otros, por lo que consideramos que mucho menos un servidor público, toda vez que el desempeña una función siguiendo determinadas normas que ya están establecidas y que no tiene que improvisar y como se a analizando también deben cumplir con los principios éticos ya mencionados en el capítulo segundo.

“La responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los tenga no sean suficientes para responder por daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

⁸⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2a. De. Editorial Porrúa, México 1998 p.27

Si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos ; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados”.⁸⁶

Es decir, cuando un servidor público haya faltado a sus principios, esta obligado a resarcir el daño causado pero si este no contara con los medios suficientes para hacerlo el Estado está obligado a ayudarlo a pagar el daño que causo un servidor público a un particular. Y esta responsabilidad se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones.

Delgadillo Gutiérrez, llego a la conclusión de que la “responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes

⁸⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P.28

civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca”⁸⁷

En ocasiones el particular también puede demandar al Estado, en el que intervendrá como particular y lo deberá hacer por la vía civil conforme a las leyes que de ella se emanen.

3.1.4 Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa establecida en las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, la falta disciplinaria derivará siempre de la *relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la administración*, las obligaciones que la ley o el reglamento imponen a sus servidores y que son diferentes a los otros deberes de los ciudadanos.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso en un delito y si la infracción

⁸⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Op. Cit. p. 32

disciplinaria sólo se comete en el ejercicio de la función pública sólo podrá ser cometida por el que tenga el carácter de servidor público.

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

La responsabilidad administrativa tiene como finalidad la disciplina, es así que cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a infringir alguna de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace acreedor a las sanciones que la misma ley establece y que serán analizadas posteriormente.

La responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente por el incumplimiento de las obligaciones propias del servicio público legalmente establecidas.

Así la responsabilidad administrativa se refiere directamente a la propia actividad del servicio público "Por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos,

cargos o comisiones"⁸⁸, sin importar que la acción afecte o no a un tercero.

Son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos contemplados en el artículo 108 de la Constitución que son: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal. Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Asimismo la administración pública exige a los servidores públicos, que por sus actos u omisiones no afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, y si incumpliere el resultado sería la sanción.

Son 22 las causas de responsabilidad y que se encuentran contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como se han descrito anteriormente.

El estudio y regulación de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la

⁸⁸ BURGOA ORHUELA, Ignacio. Revista Mexicana de Justicia. No. Especial, Sept. 1980, P.P. 88 y 89

materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto principal del derecho disciplinario que se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

En la exposición de motivos que fue turnada al Poder Legislativo para la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, el titular del Poder Ejecutivo Federal argüía una deficiencia obvia a nuestra legislación, ya que hacía falta un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin prejuicios de la naturaleza penal, política y civil.

La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario. "La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tiene el servidor público de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del estado de los funcionarios, personifican

o encaran, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tal ordenamiento señalen”⁸⁹

3.2. Responsabilidad del Funcionario Público

La persona que va a asumir algún cargo debe estar consiente de la responsabilidad que adquiere debido a las funciones que se le encomiendan, ya que la finalidad es brindar el mejor servicio posible, sin perder los principios como son la honradez, la legalidad, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, principios que se analizaron en el capítulo anterior.

Es decir que en la administración pública se han ido perdiendo los valores o principios éticos, sin embargo en el funcionario público, es en quién va a recaer de manera especial la responsabilidad, toda vez que debe tener conocimientos de las funciones que va ha realizar, en nombre de una institución o dependencia, cumpliendo con lo que solicita la ciudadanía sin afectarla y de esta manera cumplir con las normas y principios que contempla la función pública.

No obstante que es necesario que las personas afectadas ya sea un particular o un servidor público, denuncien las irregularidades que se cometen en la administración pública.

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit.. P.P.88 y 89

El maestro José Campillo menciona que el “bien común será, el que es común a todos los miembros del grupo social y que aunque no se identifique con el bien particular de cada uno de ellos, si coinciden, en último extremo con los intereses concretos de quienes forman parte de la colectividad en que ellos tienen de común con el resto de sus semejantes”.⁹⁰

Todo servidor público está obligado a ser honesto consigo mismo, toda vez que conserva sus valores, de lo contrario no podría luchar por la Justicia, por lo que el autor José Campillo menciona que “el deber de probidad, el abogado está obligado a ser un hombre bueno, íntegro, honrado y recto en su conciencia. Sin probidad, el abogado no tendría autoridad moral para defender y luchar por la justicia ni merecería la confianza de quienes le encargan su defensa o están sujetos a la resolución que dicte como juez”⁹¹

Aunado a esto, significa que todo lo profesionalista, debe actuar con bondad, honradez, rectitud e integridad al actuar, como un principio moral más que normativo, valores que todo funcionario público debe tomar en cuenta además de una buena organización con los funcionarios que son designados en cada área y esto daría como resultado un país mejor.

⁹⁰ CAMPILLO SÁINZ, José. Introducción a La Ética Profesional del Abogado. Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 1997 P. 39

⁹¹ CAMPILLO SÁINZ, José. Op. Cit. P. 49

"Hay responsabilidad cuando la sanción califica al autor del ilícito, haya o no, identidad de conductas la realidad conductual, es decir, que alguien puede efectuar o cometer una conducta prohibida y sancionada por el orden jurídico, y sin embargo, por circunstancias diversas -entre otras la corrupción- se aplican a otro sujeto. O también se puede realizar una conducta prohibida y sancionada por el derecho y ser efectivamente sancionado por haber llevado a cabo esos datos prohibitivos."⁹²

La responsabilidad de los funcionarios puede centrarse en dos aspectos fundamentales: La responsabilidad penal por delitos cometidos, tanto en el ejercicio del cargo como por delitos de orden común, y la relativa a la responsabilidad política que tiene que ver el equilibrio de poder entre los órganos del Estado.

"El delito cometido por el funcionario público reviste una especial gravedad. Si admitimos la tesis de Naggiore de que el funcionario público es un órgano del Estado, tendremos que admitir que el delito cometido por tal órgano debe de ser considerado de enorme gravedad, ya que está de por medio la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública".⁹³

Los funcionarios, como los demás miembros de la colectividad, deben responder de sus propios actos. Es bien sabido que incurren

⁹² OVILLA MANDUJANO, Op. Cit. P. 153.

⁹³ ROBERT KLITGAARD, Enrique Del Val Blanco, Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional, INAP, Pág. 103

en responsabilidad penal cuando cometen actos u omisiones tipificadas como delitos; en responsabilidad civil cuando ocasionen daños o perjuicios a la administración o a terceros en el ejercicio de sus funciones, responsabilidad contable para aquellos que manejen fondos públicos.

La distinción que existe entre los delitos cometidos por los funcionarios en su condición y los cometidos por ellos como particulares, tiene importancia a efectos sustantivos y procedimentales, ya que en el primer caso pueden ser defendidos por los abogados del Estado, cosa que no ocurre en el supuesto contrario.

3.2.1. Responsabilidad Administrativa

Aquí hablaremos de la responsabilidad administrativa del funcionario público, es decir, la responsabilidad que delega en el empleado, pero que no deja de ser el principal responsable de esas actividades; y la otra es cuando el funcionario mismo asume la titularidad de todo lo que abarca una dependencia.

Cuando un servidor público, con su conducta de hacer o no hacer, viola uno de los principios antes mencionados, y por ende infringe las obligaciones conferidas en el código de conducta estipulado en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, da el derecho a la garantía de audiencia, previsto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, dando con ello, origen al procedimiento administrativo disciplinario, cuya finalidad

consiste en combatir la irresponsabilidad en el servicio público, pues un Estado de derecho exige que los funcionarios o servidores públicos sean responsables, también pretende acabar con el nepotismo, al prohibir a los servidores públicos, contratar u otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares, dentro de la administración pública federal, y hasta el cuarto grado, ya sean por consanguinidad, afinidad o civil.

“Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se considera servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los poderes judicial federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la administración pública federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el ejercicio de sus facultades”.⁹⁴

La Responsabilidad administrativa: se origina por el incumplimiento de una obligación que se haya producido realmente y se tenga un medio probatorio idóneo.

Así mismo se puede sostener que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza diferente.

El procedimiento administrativo “esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades - ordenados y metodizados en

⁹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Diccionario Jurídico Harla. V. 5. Editorial Harla. 1997 p.75

las Leyes Administrativas -, que determinan los requisitos previos que proceden al acto administrativo, como un antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.”⁹⁵

El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia administración pública su buen y adecuado funcionamiento.

El art. 50 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos segundo párrafo menciona que incurre en responsabilidad el servidor público que por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Es necesario mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consagra ciertas garantías y salvaguardas legales a favor de los quejosos o denunciantes, con la finalidad de que por ningún motivo sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba, en cuanto a su persona.

⁹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op Cit. P 275

En este rubro incluiremos la **queja** o **denuncia** en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, que de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le corresponde la competencia para conocer, sustanciar y resolver sobre los actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen a la administración pública.

El ámbito de competencia de la Contraloría General Gobierno del Distrito Federal en materia de quejas y denuncias y de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, señala en su artículo 47 las obligaciones que tienen en el desempeño de sus funciones, en coordinación con el artículo 34 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es el conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorias practicadas por los órganos de control para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las Dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, para que **cualquier interesado** pueda presentar

quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, es decir que vayan en contra de los principios éticos, como ya se señala en el segundo capítulo del presente trabajo.

Es necesario mencionar los conceptos de queja y denuncia, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece la diferencia de los conceptos.

“Queja: es el acto mediante el cual una persona hace del conocimiento de la autoridad administrativa el incumplimiento de las obligaciones legales y administrativas por parte de algún servidor público, cuando dicho incumplimiento le cause agravio”.⁹⁶

“Denuncia: es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de delito o infracción a alguna disposición jurídica”.⁹⁷

La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, da las siguientes definiciones de queja y denuncia.

“Queja: Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública, y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernado”.

⁹⁶ "INFORMACION BASICA SOBRE EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS" S.P.P., Programación y presupuesto, Oficialía Mayor, Unidad de contraloría interna p.67

⁹⁷ "INFORMACION BASICA SOBRE EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS" Op. cit. p.67

“Denuncia: Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la administración pública, pero que no le significan afectación directa a sus intereses como gobernado. Es el medio a través del cual, el servidor público cumple la obligación de hacer del conocimiento del Organismo disciplinario de actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la administración pública”.⁹⁸

En razón de lo anterior se entiende como:

Queja la manifestación del ciudadano mediante la cual señala actos u omisiones de los servidores públicos.

Denuncia la manifestación del ciudadano sobre hechos o actos que afecten la adecuada marcha de la administración pública, pero que *no le significan afectación directa en interés como gobernado*. Aunado a que un servidor público hace del conocimiento sobre los actos u omisiones realizados por otro servidor público y que son contrarios a los principios que rigen la administración pública.

En tal virtud se puede concluir que los motivos que originan una queja, le afectan de manera directa al quejoso, y en tanto que la denuncia no causa agravio alguno al denunciante.

⁹⁸ GUIA TEORICA-PRACTICA PARA EL DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO - Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. Contraloría General. 1999, p.34

Así mismo se considera necesario que en cada entidad o dependencia se establezca una unidad de quejas y denuncias, como lo describe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez que se ha presentado una queja o denuncia la autoridad correspondiente iniciará el procedimiento de investigación, cuya finalidad es determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y ver si es posible presumir elementos constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Es necesario solicitarle al quejoso o denunciante, la ratificación de su promoción, es decir la confirmación de los hechos asentados en su queja o denuncia, así como su dicho referente a los servidores públicos, confirmando que los hechos asentados son ciertos.

Es importante aclarar que la falta de ratificación de quejas o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo par que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

En efecto, el quejoso o denunciante debe de aportar todos los elementos, ciertos reales y precisos que configuren la responsabilidad del servidor público, o bien, que puedan dar un cauce a la investigación para determinar el origen del acto irregular,

como pueden ser los testigos del propio quejoso o denunciante, documentales y demás medios de prueba establecidos por la ley.

La investigación que se realice tendrá la finalidad de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza. Dejándose constancia de todas las actuaciones que se realicen, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas. Ya que en ocasiones la queja o denuncia se archiva como asunto improcedente, en virtud de que no se llega a constituir responsabilidad.

En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir un asunto, para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento.

Actualmente en el momento de recibirse una queja se tiene que elaborar el acuerdo de radicación, que es número de expediente que maneja la Contraloría Interna de la Dependencia.

Una vez que se inicia con el procedimiento administrativo disciplinario se elaborará el "Proveído de inicio" dando formalidad al inicio del procedimiento que cuenta con los siguientes elementos:

- Lugar y fecha en que se emite
- Nombre o nombres de los *promoventes*

- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada y
- La firma de la autoridad que emite el Proveído de Inicio.

Así mismo se le girará citatorio de audiencia de ley en los términos que señalan en el artículo 64 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citatorio que deberá contener los siguientes requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputen;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le señalara el derecho que tiene a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho convenga, y
- El derecho que tiene a nombrar defensor y a asistir con él a la audiencia

A esta audiencia podrá asistir el representante de la dependencia o entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable, que para tal efecto haya sido designado, y alegar lo que a su derecho convenga. Esta audiencia se deberá celebrar en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación y el de la celebración de la audiencia, en la que se levantará el acta correspondiente en la

que se asentará la declaración del presunto responsable o las actuaciones correspondientes a la celebración de la audiencia.

Así mismo la siguiente tesis que se transcribe a modo de apéndice.

Procedimiento Instruido a Servidores Públicos.-

Garantía 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 funcionario se le deberá citar a una audiencia, asiéndole 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 han cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa. Revisión 387/85.- Resuelta en sección de 23 de junio de 1980 por mayoría de siete votos y dos en contra.- Magistrado ponente José Antonio Quintero Becerra.- Secretario Licenciado Mario Ladrón de Guevara.

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

Las fases anteriores o preparatorias al inicio del procedimiento administrativo disciplinario de la referida instrucción, se asemejan a la recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación.

En cuanto a la recepción de quejas y denuncias, cada dependencia o entidad, *deberá contar con un modulo encargado de su recepción de forma confiable por la magnitud y volumen de trabajo que tienen las contralorías, así como el grado de desconcentración y descentralización administrativa que presenten.*

La ratificación consiste que el ciudadano *deberá confirmar su queja ante la autoridad correspondiente para iniciar el procedimiento correspondiente, por lo que deberá narrar los hechos brevemente, motivo de la irregularidad, tal como ocurrieron, exentos de juicio de valor, además que las manifestaciones que se hagan será en forma respetuosa.*

Las quejas o denuncias que se presenten en forma anónima, o vía telefónica si no son ratificadas, habrá de tenerse por no formuladas, esto no siempre sucederá ya que en asuntos relevantes se deberá dar seguimiento. Así que la participación de la contraloría a instancia de parte interesada será la iniciativa para que se de curso a un procedimiento administrativo disciplinario, haciendo del conocimiento de determinados hechos constitutivos de irregularidades administrativas.

En cuanto a la admisión de una queja o denuncia se procederá a integrar la información adoptando algunos criterios básicos, es decir diferenciar las quejas y las denuncias, de otros asuntos como la prestación deficiente de servicios. Los primeros se refieren a presuntas irregularidades imputables a servidores públicos; los

segundos es por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio y otras que no son competencia de las contralorías internas.

En la primera etapa es la Investigación e instrucción, que comprende el conjunto de investigación, recopilación de información y demás elementos que permiten a la autoridad incoautora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rige la administración pública, por lo que se procederá a instruir el procedimiento correspondiente, con lo cual se estará en condiciones de pasar a la segunda etapa.

Así que al integrarse el expediente en el Organo Interno de control y determinarse responsabilidad administrativa en contra de algún servidor público, será a partir del acuerdo de radicación e inicio que emite la autoridad incoautora, cuando formalmente se le imputa al servidor público determinados actos u omisiones irregulares.

Es importante mencionar que la instrucción se compone fundamentalmente de las actividades indagatorias a cargo de la propia autoridad, de las cuales derivará por si misma, sin la intervención de terceros, la convicción o no de existencia de alguna responsabilidad. Es decir se debe notificar al o los servidores públicos señalados como responsables por el o los denunciantes, con el fin de que tenga(n) la oportunidad de negar, afirmar o

modificar los hechos denunciados así como dar su propia versión de los hechos ocurridos o incluso de guardar silencio. Totalmente diferente cuando se cita al servidor público para comparecer en una audiencia de Ley como se señala en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez integrada la presunta responsabilidad del servidor público, la Contraloría General procederá a analizar el expediente con todas sus actuaciones correspondientes y así emitir la resolución correspondiente, la cual consistirá en imponer la sanción conveniente de acuerdo a su responsabilidad y las sanciones podrán ser el apercibimiento, la amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución, la sanción económica o la inhabilitación temporal, pero podrá ser absolutoria en caso de no determinarse responsabilidad alguna.

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o de la administración de que formen parte.

La responsabilidad administrativa se da por cualquier falta cometida en el desempeño de sus funciones, pudiendo traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, y en otros casos no trasciende fuera de la administración, toda vez que la falta que la origina se denomina falta disciplinaria.

Sin embargo la reparación del daño constituye el medio a través del cual la administración pública puede ser resarcida del quebranto patrimonial que haya sufrido con motivo de las conductas

irregulares desplegadas por el servidor público. Para estos fines existen tres vías: la penal, la civil y la administrativa. Si fuese el caso que a un servidor se le hubiese condenado por un juez penal al pago de una cantidad determinada, por concepto de reparación del daño ocasionado a la administración pública, imposibilita a la autoridad incoactora del procedimiento administrativo, para imponer la sanción correspondiente como se analizará en punto de sanciones.

La tesis que a continuación se reproduce como apéndice, contiene algunos aspectos de utilidad en relación al principio de incompatibilidad, así como la reparación del daño derivable de un juicio civil o penal o un procedimiento administrativo.

Responsabilidad Administrativa, es Independientemente de la Penal. La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir contrario que la absolución decretada por el Juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por la autoridades fiscales al través de las resoluciones cuya nulidad se demande. Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito u de la comprobación de la

responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el juez de la causa absuelve del delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin que prejuzga desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigibles separadamente por las vías civiles o administrativas, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho Juez. No hay que confundir la responsabilidad proveniente de delito que pueda acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede validamente exigirse sin vinculación con aquella. Así lo establecen los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, que estatuyen, respectivamente, que “Las responsabilidades que constituyan a los funcionarios, empleados y agentes de la federación con manejo de fondos, valores o bienes...tendrán por objeto indemnizar al Fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los mismos como resulta de las irregularidades que comentan en su actuación...”, y que dichas responsabilidades “se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las de carácter penal en que también se

incurre y de las determinaciones que llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que la originen...”

Amparo en revisión 1055/61. Carlos Bejarano y García. 5 de octubre de 1961. Mayoría de 4 votos. Ponente : Felipe Tena Ramirez.

Un hecho que causó daño a un particular debe ser imputado al funcionario ya que es el culpable de que no se cumpliera con una obligación, causando un hecho dañoso al particular así mismo se demuestra que no hay una organización en la administración y que en ocasiones los daños causados en ejercicio de sus atribuciones no son aceptados, motivo por el cual los ciudadanos se ven obligados a presentar su Queja o Denuncia ante el Órgano de Control Interno de cada Dependencias.

3.3. Sanciones

La sanción es la consecuencia jurídica al incumplimiento de un deber que se produce en relación al obligado, por lo que se considera que la sanción es la consecuencia al incumplimiento de una obligación, toda vez que se debe seguir la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal aún en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

El maestro Ovilla Mandujano establece "Desde el punto de vista formal (normativo), la sanción califica a las normas auténticas, normas que prescriben una conducta, que es condición de aplicación de la sanción."⁹⁹

En el tema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como solución la reparación del daño y la restricción del círculo de derechos del infractor, en virtud de que el incumplimiento constituye la falta es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estarían afectados, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

No obstante que se ha considerado que la infracción a la disciplina administrativa es una falta de carácter leve, puesto que no trasciende en el ámbito de la administración.

Así encontramos que en la legislación y en la doctrina se hace referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan es su comisión, a su peligrosidad, y a los efectos del daño causado.

Puesto que la calificación de un hecho o situación debe hacerse por su propia naturaleza, no por su consecuencia, por lo que en todo caso, se debería partir del daño o perjuicio causado por el incumplimiento de las obligaciones, tal como lo establece el

⁹⁹ Ovilla Mandujano, Manuel. Op. Cit. p.99

artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no proporciona elementos para diferenciar las infracciones graves y leves, sin embargo el artículo 54 de la propia ley establece que para poder imponer sanciones se deberá tomar en cuenta la gravedad de responsabilidad en que incurrió el servidor público, sus circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, medios de ejecución, antigüedad en el servicio, si hay reincidencia en el incumplimiento y el monto del beneficio, elementos que deberán ser considerados para determinar la sanción correspondiente.

Las sanciones disciplinarias, sólo se aplican a los servidores públicos para mantener los valores de la función pública, mediante distintos procedimientos, además de que se le dé un buen servicio a la sociedad.

Lo ideal sería que en la propia ley, se tomarán en cuenta elementos como la intencionalidad, la afectación de la buena marcha de la administración, o bien que se calificarán las violaciones a cada una de las obligaciones del artículo 47, agrupándolas conforme a ciertos valores determinados.

Como se establece en el título IV de la Constitución, el proceso penal y el proceso administrativo son autónomos e independientes lo mismo sucede en sus sanciones, por lo que se debe respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces,

por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, es decir que tanto la administración pública, como el juez, no podrán aplicar a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez no podrá aplicar a la misma persona las mismas sanciones, pero si otras como la prisión.

“El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 constitucional, dispone que “los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollaran autónomamente”, solo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración pública frente a la independencia del Poder Judicial”.¹⁰⁰

La sanción es la consecuencia del incumplimiento de un deber, en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

El maestro Ovilla Mandujano menciona que "Dentro de la estructura de la norma, la sanción es caracterizada como precepto y como tal, elemento jurídico que surge cuando se califica ciertos comportamientos considerados dañinos, cuando se realizan

¹⁰⁰ GUIA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO.- Unidad de Comunicación Social de la SECODAM, México D.F., 1994 p. 15

conductas prohibidas por el orden jurídico. La sanción es **norma y acto humano** prescrito por las normas."¹⁰¹

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula la actividad de los mismos, y en su artículo 53 establece las sanciones; a que serán acreedores los que no cumplan con sus deberes jurídicos impuestos.

En este punto se analizará la imposición de sanciones a los servidores públicos responsables, por el incumplimiento de sus obligaciones encomendadas en su empleo, cargo o comisión, y se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten basándose en:

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público responsable.
- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.

El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

¹⁰¹ Ovilla Mandujano, Manuel.Op. Cit. P. 96

Como se puede comprender de las consideraciones anteriores, el juzgador en esta materia, no deberá medir con el mismo criterio a un servidor público de nivel bajo que carezca de preparación, medios económicos, entre otras y a otro, de nivel de mandos medios o superiores; consideramos que quien se debe sancionar en forma más severa son a estos últimos sin dejar a un lado las sanciones para los otros tipos de servidores.

El artículo 113 Constitucional, señala las sanciones aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, consistiendo éstas en: suspensión temporal, destitución, inhabilitación y sanción económica, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también señala como sanción el apercibimiento público o privado y la amonestación pública o privada.

Asimismo el artículo 53 de la ley antes citada, señala cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad; de conformidad con un criterio de gravedad de la falta, éstas deberán determinarse desde las de impacto punitivo, hasta las de mayor castigo y prevención.

3.3.1. *Apercibimiento*

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público, que haga o deje de hacer determinada cosa y de no obedecer obtendrá una sanción mayor.

3.3.2. Amonestación Pública o Privada

Amonestación: Es una medida disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consistente en encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Las dos sanciones que se mencionaron anteriormente pueden ser públicas o privadas. Se entiende por privada el apercibimiento u amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que se deje constancia documental de su imposición por la escasa importancia del asunto. Así mismo es pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad en la que se incurrió amerite como sanción el apercibimiento o la amonestación que deberán quedar asentadas por escrito y ser integradas al expediente del sancionado.

Si bien es cierto, todas las sanciones deben constar por escrito en términos de ley, también lo es por razones de carácter práctico, y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico; si dicha falta es de menor importancia, a juicio de éste podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera se atentaría al más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la substanciación de todo procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la ley.

3.3.3. Suspensión

Es una sanción administrativa que consiste en cese temporal de la prestación de servicios públicos y por ende de la percepción de su salario, es decir la prohibición del servidor público en el desempeño del empleo, cargo o comisión por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se regulan dos tipos de suspensión, la que tiene el carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53 fracción III, y la que está contenida en el artículo 64 fracción IV, la cual no tiene la misma naturaleza, pues se trata de una norma de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado, por lo tanto es sólo una medida precautoria.

La suspensión como sanción no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses, al respecto se transcribe la siguiente jurisprudencia como apéndice:

"Ley de responsabilidades de los servidores públicos. su artículo 64, fracción IV, que establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, no es violatoria de la garantía de audiencia que estatuye el artículo 14 constitucional. El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o

comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter."

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmil Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres.

3.3.4. Destitución

La destitución del puesto: Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley, que dará como consecuencia la terminación de la relación laboral.

Esta destitución será aplicable directamente por el superior jerárquico a los servidores públicos de confianza y por lo que respecta a los servidores de base, será hecha efectiva por el órgano jurisdiccional competente.

Al analizar los dos tipos de sanción, se advierte que la ejecución de las mismas impuestas a los servidores públicos de carácter administrativo se manifiesta de distinta manera, dependiendo del régimen laboral que les es aplicable.

Lo anterior no debe conducirnos a la conclusión de que el procedimiento instaurado en contra de servidores públicos de confianza es distinto a aquel que se establece a servidores públicos de base, lo único que difiere en ambos procedimientos es la ejecución de la sanción.

No obstante que es la ley la que hace la distinción entre servidores públicos de base y de confianza, omite regular las causas que dieron origen a dicha distinción y no contempla las diferencias jurídicas que produce una resolución administrativa a estos trabajadores.

Sin embargo la guía para la aplicación del sistema de responsabilidad en el servicio público, dispone que en ambos supuestos el procedimiento será substanciado por el artículo 64 de la propia ley y que si se desprende responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos regidos por cualquiera de los dos regímenes, se les impondrá sanciones que la misma ley contempla y tal imposición traerá consigo una consecuencia jurídica, pero ésta varía dependiendo de la naturaleza de la relación laboral.

Así se tiene que la suspensión o destitución que se imponga al servidor público de confianza servirá de base para rescindir la relación laboral del trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Por otra parte para la imposición de sanciones a los servidores públicos de base, deberán respetarse en todo momento los derechos laborales y sindicales que le asisten, como lo dispone el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que preserva los derechos sindicales de los servidores públicos.

La resolución sancionadora en ese sentido que recaiga en contra del servidor público de base será notificada al superior

jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demanden la rescisión de la relación de trabajo o la suspensión del mismo en los términos previstos por las leyes respectivas y ante los tribunales de trabajo competentes.

3.3.5. Sanción Económica

Es aplicable cuando por el incumplimiento previsto en el artículo 47 de la Ley en comento, se obtiene un beneficio económico o se cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal. El procedimiento para aplicar esta sanción se hace de manera especial, pues está comprendida en el artículo 55 de la propia Ley, que señala en su primer párrafo que se llevará a cabo una sanción por el lucro obtenido y otra por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento a las obligaciones aludidas.

Se considera necesario hacer un análisis de carácter formal respecto a la interpretación jurídica de la expresión lucro indebido; en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan los principios que rigen el servicio público, en su fracción XVI, la que establece que el servidor público deberá "desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la

fracción XIII"; de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto será considerado como lucro indebido, siempre y cuando presenten cualquiera de las siguientes situaciones.

Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos a los que se hace mención en la fracción XIII de la citada ley, recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la administración pública.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede concluir que el lucro indebido es cualquier beneficio adicional a los señalados en las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 47, que favorezca los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el estado les otorga por sus servicios, ya que la distracción de bienes o recursos del Gobierno del Distrito Federal, que realicen los servidores públicos para su uso propio o de sus allegados, es suficiente para que sea considerado como lucro indebido, entendiéndose como distracción a la contravención de la finalidad jurídica, de la administración de dichos bienes o recursos.

La naturaleza jurídica de la sanción económica, es un derecho de crédito indemnizatorio, a favor del estado, por un menoscabo sufrido en el patrimonio de la Hacienda Pública, entendida no sólo

como la liquidez monetaria del estado, sino todo aquel bien mueble susceptible de valorarse en dinero.

Así tenemos que el artículo 62 de la ley de la materia señala: “...si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría informar a la contraloría interna de la dependencia para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria.” y si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de ella misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades y en el 63 se refiere a hechos que no revisten gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En los términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 se aplicarán dos tantos de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, derivándose que las sanciones económicas se pagarán determinadas en cantidad líquida equivalente a los salarios mínimos vigentes al día de su pago.

Por lo que respecta a las sanciones mayores se impondrán por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en cantidades superiores a doscientas veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y su cuantificación corresponde a dos tantos de la lesión que produjo el hecho ilícito, necesariamente la infracción mayor será aquella en que el daño o perjuicio causado o el beneficio obtenido, haya sido mayor a cien veces el salario mínimo mensual.

De esta forma queda ostentada las siguientes Jurisprudencias que a letra se transcriben como apéndice.

"Servidores públicos, sanción económica impuesta a los. el artículo 55 de la ley federal de responsabilidades relativa, al no facultar a la autoridad administrativa el ejercicio del arbitrio para individualizarla, resulta inconstitucional.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial, de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P. CLXXII/97, Página: 186

Servidores públicos. las sanciones económicas establecidas en las leyes de responsabilidades relativas, deben sujetarse a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos y no a lo dispuesto en el artículo 22 del propio ordenamiento.

"Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como una

especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 Constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios."

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Tesis relacionada con la sanción económica por beneficios obtenido, daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Septiembre de 1997, Tesis: P. CXL/97, Página: 207

De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que ascienden esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los Servidores Públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcluso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que

le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible."

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Como se ha analizado, hay diversas jurisprudencias para aplicar las sanciones o beneficios a los servidores públicos que lo ameriten, en virtud que es necesario citar algunas jurisprudencias para comprobar que lo que se determina en las resoluciones es conforme a la Ley.

3.3.6. Inhabilitación Temporal

Es la prohibición temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por haber cometido un acto contrario a derecho, decretada por la autoridad competente. Esta

sanción es la que prohíbe el ejercicio de una función pública durante un período que va de uno a veinte años según la gravedad de responsabilidad.

No podrá darse la inhabilitación cuando el servidor público siga prestando o ejerciendo un empleo, cargo o comisión, ya que deberá estar separado de su función.

El artículo 63 de la multicitada ley, en términos generales establece que podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando se estimen pertinente, justificando la causa de la abstención siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan un delito, si lo hubiere, el daño causado no deberá exceder de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En el juicio político las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En las leyes penales se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

En las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El art. 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la aplicación de sanciones a que hace referencia el artículo 53, y en su fracción V establece la Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable.

Por lo que de esta forma quedan manifestadas las siguientes jurisprudencias que a la letra se transcribe como apéndice.

Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte: III, Abril de 1996, Tesis: P.LIX/96, Página: 127

"Responsabilidades de los servidores públicos, ley federal de su artículo 56, fracción v, que establece la inhabilitación como sanción administrativa, no viola los artículos 21 y 49 constitucionales.

El artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado en el año de mil novecientos noventa y dos, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los Jueces penales, más no comprende a las sanciones por

infracciones administrativas ni a las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales se establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencias establecida por el artículo 49 Constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa."

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria. Adriana Campuzano de Ortíz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el

quince de abril en curso, aprobó, con el número LIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Tesis relacionada con la sanción administrativa.

Novena Época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: P. LXI/96, Página: 93

"Inhabilitación como sanción administrativa y como pena. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia."

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

La destitución por omisión en la presentación de la declaración patrimonial es de naturaleza administrativa y no laboral, de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tesis VIII. 1º. 19L

Estas jurisprudencias confirman que si se debe sancionar a los servidores públicos, que incumplan, con las normas legales establecidas para el desempeño de sus funciones, a si mismo menciona a la inhabilitación como una sanción administrativa sin lesionar algún derecho.

CAPITULO 4

4. La Importancia de las Funciones del Servidor Público en la Sociedad.

Trataremos sobre lo importante que es que el servidor público actúe correctamente, en virtud de que ciertos grupos de funcionarios tienen una gran influencia sobre el gobierno, debido a eso es primordial la sociedad.

La calidad profesional, en la prestación de cualquier servicio representa un verdadero trabajo profesional, por lo que siempre se deben tener en cuenta las disposiciones normativas de la profesión que sea aplicable a la función que se desempeñe, actuando con responsabilidad. Así mismo existe la obligación de rechazar las tareas que no cumplan con lo establecido en las normas legales, ya que sería faltar a la dignidad, u honor profesional de Funcionario Público que directamente o indirectamente intervengan en arreglos o asuntos que no cumplan con sus propios valores dentro de la Función Pública.

Como anteriormente se analizó, se debe recalcar la importancia que tiene el Estado de servir a la sociedad a través de los servidores públicos, primero por el simple hecho de ser personas y eso dá derecho de que el Estado, provea a la comunidad de los servicios necesarios, por lo que diversas personas acuden a ellos para exponer sus problemas, y que el funcionario debe atender a la

petición de diversas personas cuando sea necesario y en el lugar que sea requerido, como en situaciones de desastres.

En esta tesis analizamos el interés de que servidores públicos que presten sus servicios dentro de la administración pública, regida por diversas normas que deben cumplir al realizar sus actividades.

Es importante señalar que todos los servidores públicos y funcionarios que ocupen un puesto deben seguir un mismo objetivo en beneficio de la misma sociedad, debido a que tienen una formación y orientación común, que los debe conducir a modificar la dirección de una mejor calidad en el servicio, de acuerdo con sus puntos de vista.

Ya que es común escuchar a en los medios masivos de información, los ilícitos cometidos por los diversos servidores públicos y que únicamente son sancionados administrativamente como puede ser una inhabilitación, y con esto no remedia los perjuicios que puede llegar a ocasionar.

4.1. Función Pública

En el siglo XVIII, los fisiócratas franceses bautizan a este grupo de hombres dedicados a la función pública, como *Burocracia*; término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales, para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la corrupción y la adopción de

trámites excesivos, que caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII Y XIX.

La Función Pública, realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que guarda todo trabajador del Estado como tal, y en tanto que la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del Estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el Servidor.

La Función Pública: Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Por lo que difiere del servicio que en sí el trabajador, presta en su actividad, pública, servicio administrativo o servicio público.

"A través de su historia, el estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se ha echado a costas, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano.

La incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se fuera formando consigo un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social, típicos ejemplos de este hecho son los casos de Grecia y Roma en sus tiempos de mayor esplendor militar.

En el siglo XVIII, los fisiócratas franceses bautizan a este cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia; término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales, para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, sentimiento negativo y generalizado que no ha desaparecido en nuestros días."¹⁰²

La función se refiere a la manera en que el estado va a cumplir sus cometidos o atribuciones.

La función pública es una gran responsabilidad social, en nuestro Estado de derecho, motivo por el cual es conducida por normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto, pues estamos conscientes de que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La función pública se considera como ejercicio del poder del estado, y que ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública; estableciéndose en el artículo 113

¹⁰² MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Diccionario Jurídico Harla. V. 5. Editorial Harla. 1997 p. 45, 46.

Constitucional los sujetos, causas, procedimientos y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa, además de que enumera los valores que se mencionan en el Capítulo II, sobre los cuales debe desempeñarse en el ejercicio de la función pública.

Así mismo se considera como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, aquellas que tienen que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir en el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes.

La Función Pública Gubernamental: se realiza a través de las actividades, que en uso de las facultades establecidas en las leyes, despliegan los individuos titulares de un cargo, nombramiento, empleo o comisión y a los cuales se les denomina servidores públicos.

Las Obligaciones Morales en la Función Pública: se refieren al comportamiento de los servicios públicos.

“La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos originan responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública.”¹⁰³
Toda vez que los deberes que la función pública impone al trabajador se derivan de las leyes establecidas para realizar el bien común, según sea la naturaleza de los servicios.

¹⁰³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.493

"El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes y reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público."¹⁰⁴

Así mismo la responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor público que ha infringido la ley, por haber cometido un delito de acción o de omisión, una falta, o ha causado una pérdida o un daño, como lo establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El régimen legal de la función pública federal vigente es precaria e injusta por desigual o discriminatoria. Deja en el más completo desamparo al personal de confianza, formado no sólo por los titulares de los órganos de los primeros niveles de la administración, sino a una inmensa mayoría de empleados y funcionarios públicos ya que cuando se da el cambio del Presidente de la República, origina la salida de un grupo de gente con experiencia, responsables, honrados producto de la voluntad política.

El Doctor Andrés Serra Rojas menciona que "cada renovación del Ejecutivo Federal significaba un cambio general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta

¹⁰⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.,382

situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba.

Y en ocasiones se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servicios públicos”.¹⁰⁵

Las funciones del Estado son las de la sociedad como: seguridad, justicia jurídica, bienestar en el orden económico y cultural; pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. Toda vez que el Estado no tiene funciones distintas a aquellas que le interesan a la sociedad, por lo que sus fines son comunes de las personas que la forman. Así mismo la función pública se considera como la necesidad de satisfacer necesidades de la administración pública, las cuales no persiguen ningún fin económico, sino un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad.

La Responsabilidad de los trabajadores en la función pública, es la que los trabajadores pueden incurrir como son: civil, administrativa y penal como se ha analizado en el capítulo anterior.

¹⁰⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. D-H, Pág. 1499

Como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, nos encontramos con aquella que tiene que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. Esta función al igual que otras diversas que realiza la administración, son del orden público e interés general. A esta facultad sancionadora, también se le conoce como facultad disciplinaria.

4.2 Servicio Público

El servicio público, surge cuando el Estado abandona su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad. El Estado asume en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios, a lo cual se llama servicio público, por su doble carácter a la satisfacción de una necesidad colectiva, atendida por el estado.

"El servicio público es: una institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares

mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público."¹⁰⁶

Conforme a las ideas de Duguít, el "Servicio Público es: toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, por el cumplimiento de esta actividad es indispensable a la realización y al desarrollo de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza del gobernante."¹⁰⁷

En términos generales el servicio público, es una obligación del Estado encomendada al funcionario, de que realice las actividades necesarias para otorgar los servicios a los distintos grupos que forma la sociedad y deben ser constantes, así mismo tienen que estar reglamentados y al mismo tiempo tienen que ser controlados.

Ya que uno de los principales problemas a los que nos referimos, son las garantías al servicio público, que comprende toda actividad del poder público a realizar a través de sus diferentes órganos, mismas que deben ser aseguradas y controladas por los mismos gobernantes, aún el servicio público que preste el particular.

¹⁰⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. P-Z, Pág. 2906

¹⁰⁷ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Edit. Porrúa S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 1995, páginas. 36-37

La Importancia de los servicios públicos, es la necesidad esencial de los seres humanos y que deben ser exigidos, ya que las exigencias individuales forman, las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día más compleja e inevitable.

Es necesario fortalecer el sistema de responsabilidades en el servicio público y promover la participación ciudadana en las tareas de control gubernamental y vigilancia de la moralidad de la conducta de quienes se desempeñan como servidores públicos, la ley de la materia consagra ciertas garantías y salvaguardas legales a favor de los quejosos o denunciantes, con el propósito de que éstos por ningún motivo sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba al presentar su queja o denuncia en contra de algún servidor público, como se establece en la guía para la aplicación del sistema de responsabilidades.

Refiriéndose, de una manera general, a las necesidades económicas, nos dice Samuelson: "Toda economía debe resolverse de un modo u otro, los tres problemas económicos fundamentales consisten en: qué bienes y servicios habrán de producirse y en qué cantidad; cómo se deberán emplear para la obtención de dichos bienes los recursos económicos disponibles y para quién se producirán esos bienes, o, lo que es lo mismo, cuál será la distribución de renta nacional, entre los distintos individuos y clases

sociales."¹⁰⁸ Así mismo nos indica que en cada grupo se le puede dar solución a los problemas de diferente modo, que puede ser por costumbre, por decretos y órdenes o también puede ser a través de un precio.

El profesor colombiano Eustorgio Sarría, utiliza el criterio jurídico para elaborar su concepto de "Servicio Público como toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter *general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas*"¹⁰⁹

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 3ro. fracción XIII, define al Servicio Público como la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanentes necesidades de carácter colectivo.

Por la forma de prestarse el servicio será público cuando su uso se extienda a una gran masa de ciudadanos sin distinción alguna.

¹⁰⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., Decimasexta edición. México 1994, pág. 99

¹⁰⁹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Edit. Porrúa S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 1995, págnas. 62

El servicio público al extenderse a todos los ciudadanos indistintamente como medio para satisfacer necesidades sociales, se considera una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público (la creación de un servicio público que deberá ser verificado por la ley) así que los elementos que tenemos en esta definición son:

1.- La actividad técnica que es el medio de satisfacer necesidades colectivas a través de procedimientos públicos.

2.- Es una actividad de la administración pública que puede ser:

a) Directa.- cuando es proporcionada por las entidades del Estado.

b) Indirecta.- Cuando es proporcionada por los particulares a través de concesiones.

3.- Asegura la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general: por lo que su uso se extiende a una gran masa de ciudadanos de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones, teniendo las siguientes características:

a) Permanente.- Subsiste hasta en tanto existan necesidades públicas, para cuya satisfacción fue creado.

b) Regular.- se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley que lo creo.

c) Continua.- El servicio no debe interrumpirse por ningún motivo.

4.- Sujeto a un régimen especial de derecho público.- porque su creación y regulación se da a través de una ley emanada del poder legislativo y que lo deroga del derecho privado.

Elementos del Servicio Público.

- Es una actividad técnica, con la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva realizada por el Estado o por los particulares bajo un régimen jurídico especial.
- La finalidad del servicio público es satisfacer necesidades generales, a través de medios y procedimientos públicos.

El Doctor Andrés Serra Rojas menciona otros "elementos generales de los cuales corresponden a su configuración doctrinal, aunque ellos varíen con frecuencia de acuerdo con sus respectivas opiniones y son:

- a) *La generalidad*: ya que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.
- b) *La uniformidad o igualdad*: que todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

- c) *La continuidad*: el servicio no debe interrumpirse."¹¹⁰
- "d) *La regularidad*: en el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, y conforme a sus reglas.
- e) *La obligatoriedad*: es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.
- f) *La persistencia*: que comprenda nuevas necesidades, colectivas definitivamente persistentes (...) el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.
- g) *La gratuidad* : en el servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio.

A estos principios, la doctrina administrativa agrega el principio de adaptación del servicio público, la posibilidad de modificar el régimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio, que los medios y procedimientos sean públicos y se sometan a un régimen jurídico especial."¹¹¹

"El Servicio Público se nos presenta como un procedimiento o una organización de interés general, encaminada a prestar servicios, que en ningún caso debe confundirse con la actividad administrativa de dar órdenes."¹¹²

¹¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 104-105

¹¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 105

¹¹² SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 105

El artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que: La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I.- La legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad, eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno.

Cuestiones que ya han sido comentadas en el capítulo anterior sobre los principios que debe cumplir el servidor público dentro de la administración pública. Y que los habitantes tienen derecho a recibir conforme a los términos y condiciones que las leyes establezcan, en cuanto a la prestación de los servicios públicos que se les brinda.

El artículo 47 del Estatuto de Gobierno establece que: las Leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas al:

I.- El Servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad.

El artículo 93 del mismo estatuto regula: la administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

Los servicios públicos se dividen en:

"Propios.- Son los servicios prestados directamente por la administración pública (servicio de agua potable, o a través de instituciones descentralizadas como el Metro, los abastos o el servicio de transporte eléctrico urbanos o por medio de concesiones como el Servicio de Transportes Urbanos y otros)."¹¹³

"Impropios, llamado también servicio reglamentado o virtual.- que son los que satisfacen una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada regulada por leyes y reglamentos de policía, como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, carnicerías, supermercados, detallistas el servicio de taxis, el servicio "de peseros" y otros. La intervención de la Administración Pública que se justifica por el indudable interés público que ellas prestan."¹¹⁴

Como se ha fundamentado anteriormente, el servicio público debe ser creado por la vía legislativa y en ocasiones por medio de un decreto del ejecutivo en cumplimiento de disposiciones legales,

¹¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pp. 117

¹¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pp. 118

por lo tanto tiene competencia para modificarlo o suprimirlo, en los siguientes términos:

- a) Por medio de una ley que específicamente lo regula.
- b) Por medio de una ley que autorice a la autoridad administrativa para crearlos.

Por otra parte el Estado interviene en el propio compromiso de obligar al ciudadano y al mismo tiempo a que se cumplan su normas a través de ciertas conductas, a sí mismo el objetivo es proteger el interés general de la colectividad. Como las vías de comunicación, servicio postal, educación entre otros debido a la gran demanda estos servicios son concesionados a las empresas privadas, pero otros no pueden otorgarse como la administración de justicia, el ejercito y más ya que son funciones exclusivas del Estado.

El Estado que esta formado por una gran diversidad de personas encargadas de que cumplan con sus tareas, motivo por el cual tocaremos el punto referente a la cultura burocrática.

4.3 La Cultura Burocrática

Al hablar de cultura nos estamos refiriendo a los conocimiento y educación que tienen los servidores públicos dentro de la administración pública, la forma de comportarse con la comunidad.

El maestro Rafael Martínez menciona a la burocratización como un "vocablo no jurídico, se utiliza para indicar que un gobierno o dependencia, entidad o empresa, padece de

ciertas fallas que tradicionalmente se le atribuyen alas oficinas pública: lentitud y complejidad en los procedimientos, ineficacia e ineficiencia en las labores, arbitrariedades en las decisiones, duplicidad de trámites e inutilidad en las decisiones, duplicidad de trámites e inutilidad de éstos."¹¹⁵

Que en el gobierno se considera al servidor público como ineficiente, toda vez que no hay una organización en el equipo con el que se esta trabajando, y esto comienza en ocasiones con el funcionario de mayor jerarquía debido a que no se toma en cuenta que se esta trabajando para una misma institución y esa institución integra parte de el país, cuya finalidad es proveer a la sociedad de sus necesidades, y en ocasiones solo consideran sus intereses personales.

Es importante tomar en cuenta que el funcionario de mayor jerarquía como los gobernantes no pueden tener ningún contacto directo con los ciudadanos, a no ser por los medios de comunicación o de propaganda, ocasionando con ello que la comunidad no le exprese directamente las ineficiencias en el servicio, ya que sólo lo pueden hacer a través de peticiones por intermediarios; y no tenemos la certeza de que le llegaron.

¹¹⁵ MARTINEZ MORALES. Rafael I. Op. Cit. p. 16

Es necesario una mejor organización y coordinación en los grupos que forman la burocracia, en la que se llegue a formar un gran grupo, en el que haya superación personal y al mismo tiempo superación por la sociedad, pero todo cambiara con la conducta que tomemos todos los que formamos el país, al cumplir las reglas, normas leyes y demás las cuales ya están establecidas.

En la cultura burocrática deben contar con ideas compartidas, respeto mutuo entre ellos mismo y con la sociedad, deben cumplir con las normas y hacerlas cumplir para el buen funcionamiento y al no cumplirlas se harán acreedores a una sanción; la imagen que se maneje deberá ser expresada mediante un símbolo, así mismo es importante que la comunicación que se maneje ante la sociedad sea entendible y el equipo de trabajo deberá contar con los conocimientos tecnológicos para reforzar la efectividad de la labor humana.

"Weber sostuvo que la clave de la burocracia es un juego de reglas formales y regulaciones que definen cada posición en la cadena jerárquica de autoridad y explica los procedimientos correctos para conseguir las cosas, e identificar premios y castigos para la conformidad y la inconformidad. En forma ideal, la organización burocrática promueven eficiencia a través de la imparcialidad."¹¹⁶

¹¹⁶ J. GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op Cit. p. 184

Richard J. Gelles manifiesta que "las organizaciones burocráticas tienen estructura formal e informal.... La estructura formal consiste en normas oficiales y regulaciones, descripciones del trabajo explícitas, un organigrama que describe la jerarquía del trabajo (quién informa a quien), y promoción de escala de pago. La estructura informal, en contraste, consiste en normas extraoficiales que los trabajadores y directivos disponen *cubrir con situaciones no anticipadas en las reglas oficiales, como proteger sus propias posiciones no anticipadas en las reglas oficiales, como proteger sus propias posiciones y evitar trabajo desagradable.*"¹¹⁷

De lo anterior explica que en la actualidad los métodos de trabajo se igualan al modelo que estableció Weber. de tal manera que en la primera estructura se refiere a las normas que ya están previstas en la ley, al igual que la estructura ya esta establecida. Y en la segunda estructura los mismos burócratas, crean la formación de ciertos trabajos.

Es cierto que en la burocracia, existen los ascensos basados en el esfuerzo y desempeño que dedique el trabajador a las actividades que realiza.

¹¹⁷ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 184

Así que la burocracia que forma la administración pública tiene como finalidad mantener el orden social y proteger a los miembros de la misma, vigilar el orden y controlar el crecimiento de delitos.

"El tipo ideal de Weber de burocracia se centró en la división de trabajo de limpia y corte, una jerarquía y autoridad claramente definida, reglas formales y reglamentos, impersonalidad, las posiciones basadas en calificaciones técnicas y la actuación, y una línea clara entre las esferas públicas y privadas. En realidad, las organizaciones burocráticas tienen estructura formal e informal que puede mejorar o impedir la eficacia."¹¹⁸

De esta manera, podemos afirmar que el servidor público juega un papel importante en la sociedad, debiendo este, satisfacer las exigencias de la sociedad, en su forma de vida, en el orden material, social, cultural y de educación.

¹¹⁸ J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Op. Cit. p. 204

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA.- Las técnicas y métodos de la Administración pública, deben estar inspirados en los principios fundamentales, que lleven a cumplir sus fines de defensa como son los de garantía, la prosperidad material, elevación cultural y moral de la comunidad. Para ello es necesario que los propios servidores públicos sean los encargados de cumplir con estos fines, para que haya eficiencia.

SEGUNDA.- Es necesario que desaparezca la elección del servidor público por amistad, merecimientos políticos o por parentesco; ya que la elección debería ser por los conocimientos adquiridos, por el desempeño en su trabajo, dando como resultado una mejor estabilidad y seguridad al funcionario público y así elevar el nivel moral de su personal y una mejor calidad en las actividades que desempeñan.

TERCERA.- Es necesario que se de a conocer el marco legal que reglamenta, las actuaciones de los servidores públicos, contenidas en La Ley Federal de los Servidores Públicos, para un buen desempeño en el servicio

público que debe ser el objetivo principal en la Administración Pública.

CUARTA.- El papel de la Contraloría General es una instancia formal que tiene como objetivo el cumplimiento del artículo 47 en sus 24 fracciones toda vez que es la encargada de vigilar el cuidado, manejo y destino de los recursos públicos como el comportamiento de los servidores públicos, por lo que es necesario se realicen las acciones correspondientes como lo señala la propia ley cuando un servidor público incumple con sus obligaciones, ocasionando determinar la probable responsabilidad del servidor público.

QUINTA.- Es necesario la creación de un reglamento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que aclare las lagunas que se presentan en el desarrollo de la investigación e instrumentación del procedimiento administrativo disciplinario.

SEXTA.- El Gobierno del Distrito Federal carece de una legislación completa y expresa que sirva de código de ética que deban atender los servidores públicos en el ejercicio de su empleo cargo y comisión, además que determine los procedimientos para la aplicación de

sanciones derivados de juicio político, responsabilidad administrativa y juicios resarcitorios.

SEPTIMA.- Es necesario que en la administración pública se eliminen los antagonismos, las políticas autoritarias, las frustraciones, las distinciones injustas y así lograr la participación de todos los colaboradores, mediante la actuación cooperativa, la comunicación sincera, libre, tolerante y el ejercicio moderado de la autoridad.

OCTAVA.- La ineficiencia que existe en la burocracia dentro de la administración pública, también afecta a la sociedad. Por tal motivo es necesario que se cumplan las normas legales que ya están establecidas al igual que los métodos de organización, en la que los servidores públicos y los ciudadanos deben cumplir.

NOVENA.- La exigencia elemental del cumplimiento del funcionario público es en beneficio del país, para con los gobernados, que consiste en dar los servicios necesarios en forma continua, permanente, los cuales deben ser igualitarios con la comunidad debido a que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos, pero también es necesario que los servicios que se

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa. 1996.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo II, Argentina, 3a. Edición Pág. 23.

BORJA MARTINEZ. La Responsabilidad Civil. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades, México, INAP, Praxis 60, 1084

CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República No. 16. Vol. III, Enero-Febrero.

CARDENAS F. Raúl. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México 1982.

CAMPILLO SÁINZ, José. Introducción a la Ética Profesional del abogado. Ed. porrúa

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. México, 1981

DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimo segunda edición. 1996.

DE LAMADRID HURTADO, Miguel. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Exposición de Motivos, Diciembre de 1982.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Administración Pública. Editorial INAP. 1990.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México 1993

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. Novena Edición 1996.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A.1965.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa. México, 1993.

HANS, Kelsen. Teoría General del Derecho. Textos universitarios, México 1988.

HARO BELCHEZ, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública. Experiencias Comparadas.
HEGELL GUILLERMO, Federico. Filosofía de Derecho. Editorial Claridad.

HERRERA PEREZ, Agustín. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Editorial Carsa, S.A. México, D.F. 1991, 2a. Edición.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A.1991, 4ta. ed. Tomos A-CH, D-H, P-Z.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Secretaría General de la Federación, UNAM, 1994.

J.GUILLES, Richard y LEVINE, Ann. Sociología con aplicaciones en países de habla hispana, Ed. MCGRAW - HIL, ed. 6a.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos. Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1987.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 5, Editorial Harla 1997.

MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. Instituciones de Derecho civil. Edit. Porrúa 1ra. ed. 1987

MARIO AYLUARDO, Saúl. Derecho Administrativo. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. 1990.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1995

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1997.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho Editorial DUERO. S.A. de C.V., 1990.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. El Lenguaje de los Abogados. Edición Pemex, 1994..

ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. fondo de cultura económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

PENICHE BOLIO, Francisco J., Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 1990.

PARAGÉNESIS ZWINGILIO ATLAS APÉNDICES, Diccionario Enciclopédico Universal Credimar, Ed. credimar, ed. 1997, T-3

ROJAS AMANDI VICTOR MANUEL. Filosofía del Derecho. Editorial Harla 1991.

SERRA ROJAS Andrés. El Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1997.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1980, Décimo Séptima Edición.

REVISTAS

AUDITORIA PUBLICA, El Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, Publicación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, No. 4, Sept. 1992

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia No. 4, Vol. III,

BURGOA ORHIUELA, Ignacio. Revista Mexicana de Justicia, No. Especial, Sept. 1980 .

MANUALES

Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Unidad de Comunicación Social de la SECODAM. México D.F. 1998.

MARÍA DIEZ, Manuel, Manual de Derecho Administrativo Tomo II,

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. cuadragésima novena edición, Edit. Ediciones Delma México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. S.A. 1993

Ley Orgánica de la Administración Pública, para el Distrito Federal, colección Porrúa, Edit. Porrúa, México 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.

Reglamento Interior de la Administración Pública, para el Distrito Federal, colección Porrúa, Edit. Porrúa, México 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para el Distrito Federal, colección Porrúa, Edit. Porrúa, México 1997.

INFORMACION BASICA SOBRE EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS S.P.P., Programación y presupuesto, Oficialía Mayor, Unidad de contraloría Interna

OTRAS FUENTES

Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, serie Praxis, No. 60, 1984.

GUIA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

GUIA TEORICA-PRACTICA PARA EL DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.- Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. Contraloría General. 1999