

350



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

288344

ESTUDIO JURÍDICO SOCIAL DEL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS AL GOBERNADO, POR PARTE DEL SERVIDOR PÚBLICO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 77 BIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARCO ANTONIO SALINAS GONZALEZ.
ASESOR: LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT.



ENERO 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A TI DIOS MIO.

QUE A PESAR DE TODOS MIS ERRORES ME HAS APOYADO EN
TODO MOMENTO.

ME HAS GUIADO A TRAVES DE ESTE DIFÍCIL PERO HERMOSO
CAMINO DE LA VIDA.

TODO LO QUE SOY, TODO LO QUE TENGO, TODO TE LO DEBO
A TI.

GRACIAS DIOS MIO

GRACIAS A MIS PADRES.

SRA. ISABEL OROZCO RIVERA.

SRA. SUSANA GONZÁLEZ OROZCO.

SR. ANTONIO SALINAS GIL.

COMO UN RECONOCIMIENTO A UNA ARDUA LABOR DE
ESFUERZO, ENTREGA, TENACIDAD Y SOBRE TODO AMOR
EN TODOS ESTOS AÑOS.

A TI MAMA.

QUE SIN TU APOYO Y TU GULA NO HUBIERA SIDO POSIBLE
CULMINAR ESTE PROYECTO.

ISE Y GABL

GRACIAS POR SU PACIENCIA, AMOR Y COMPRENCIÓN HACIA
ML

AL MAGISTRADO JOSÉ PABLO PERÉZ VILLALBA Y A SU SRA.
ESPOSA BEATRIZ RAMÍREZ MÉNDEZ.

GRACIAS POR SUS ATENCIONES Y POR TOMARME EN
CONSIDERACIÓN.

MI AGRADECIMIENTO Y RECONOCIMIENTO AL LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT POR SU APOYO INCONDICIONAL PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ACATLÁN.

A QUIENES DEBO MI INVALUABLE FORMACIÓN PROFESIONAL.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I DERECHO ADMINISTRATIVO.	4
A) CONCEPTO	4
B) EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO	11
C) NATURALEZA LEGAL	14
D) UTILIDAD	16
CAPÍTULO II EL SERVICIO PÚBLICO.	30
A) DEFINICIONES	30
B) TEORÍAS	40
B.1. CRITERIO SUBJETIVO U ORGÁNICO	40
B.2. CRITERIO MATERIAL	41
B.3. CRITERIO FORMAL	41
C) ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO	43

CAPÍTULO III	
EL SERVIDOR PÚBLICO.	46
A) PANORÁMICA GENERAL	46
B) SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO.	54
C) MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.	59
C.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	59
C.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	61
C.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	62
C.4. REGLAMENTOS INTERIORES DE CADA DEPENDENCIA.	63
C.5. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.	64
CAPÍTULO IV	
LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.	66
A) RESPONSABILIDAD CIVIL.	70
B) RESPONSABILIDAD PENAL.	75
C) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	80
D) RESPONSABILIDAD POLÍTICA	84

CAPÍTULO V

LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR PARTE DEL GOBERNADO, COMO CONSECUENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

	88
A) REQUISITOS DE PROCEDENCIA	88
B) FUNDAMENTO LEGAL.	90
C) PROCEDIMIENTO LEGAL DE RECLAMACIÓN DEL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR PARTE DEL GOBERNADO.	93
D) IMPACTO SOCIAL QUE TENDRÁ LA EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS QUE LLEVE A CABO EL PARTICULAR, CON MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRIÓ EL SERVIDOR PÚBLICO	99
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	112
ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS	114

INTRODUCCION

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un aspecto del ejercicio de la función pública, que reviste una importancia vital para la consolidación del Estado de Derecho.

Desafortunadamente el ámbito de responsabilidades ha tenido una evolución muy lenta dentro del sistema jurídico mexicano, en comparación con otros sistemas jurídicos, que muestran grandes avances en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

En México el sistema de responsabilidades de los servidores públicos ha presentado el problema de la falta de unidad legislativa, ya que las disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, se mantuvieron por mucho tiempo dispersas en ordenamientos jurídicos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativos o laborales, estableciendo presupuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio.

Aunado a los problemas señalados en el párrafo anterior, ninguno de los ordenamientos que regulaban el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, otorgaban al particular alguna vía de reclamación de daños y perjuicios, en la que el Estado reconociera su responsabilidad en forma directa, por los daños que ocasionarán sus empleados en ejercicio de la función pública.

Es con la introducción de la RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO, en diversos ordenamientos legales el día 10 de enero de 1994, y muy en especial del artículo 77 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que por fin el particular cuenta con una vía para reclamar en forma directa del Estado la reparación de daños y perjuicios ocasionados por la actuación de los empleados públicos en ejercicio de sus funciones.

Nosotros consideramos que el artículo 77 bis representa un gran avance del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero este proceso de reestructuración no ha concluido, en virtud, de que la vía de reclamación de daños y perjuicios incluida en el artículo 1927 del Código Civil, hace casi imposible que el particular pueda obtener algún tipo de compensación por los daños que le provoco un servidor público, por los requisitos y condiciones que impone.

Así las cosas, nuestro trabajo de investigación en su capítulo primero, trata los aspectos básicos del Derecho Administrativo, en razón de que es la disciplina jurídica que regula el ámbito de la disciplina interna de la administración; en el capítulo segundo abordamos el significado, contenido y la trascendencia de la prestación de los servicios públicos; en el capítulo tercero analizamos la importancia del servidor público, y su marco jurídico; en el capítulo cuarto explicamos, como se encuentra integrado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito jurídico mexicano; y finalmente, en el último capítulo, hacemos la propuesta que consideramos más adecuada para que el Estado reconozca su responsabilidad patrimonial sin ninguna restricción, resaltando previamente la

patrimonial sin ninguna restricción, resaltando previamente la importancia y el impacto social que ha tenido la introducción del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO.

Para conceptualizar al Derecho Administrativo es necesario tener una idea específica de lo que representa el Derecho como Ciencia, es decir, como disciplina científica cuya finalidad es el estudio de las normas y principios que de ella se derivan y como un sistema jurídico que engloba todo el contenido de una ciencia integrada por diversas ramas. Por lo tanto, si consideramos al Derecho Administrativo como una disciplina científica, constituye una rama de la Ciencia del Derecho.

El desarrollo del concepto del derecho como ciencia, resulta relativamente reciente, pues se remonta a los orígenes del Estado moderno, en que el principio de soberanía es trasladado del Monarca a la generalidad, es decir, al conjunto de individuos que conforman la sociedad, a quienes coloca en un plano de igualdad ante la ley, sin importar la posición económica o social que guardan dentro de aquella. Hay quienes sostienen que cualquier sistema de normas de conducta dirigidas a los individuos de una población dada, garantizado por el uso de la fuerza para el caso de resistencia o incumplimiento, representa ya un sistema de derecho, posiblemente en razón de que éste arquetipo lo encontramos desde las primeras formas humanas de organización.

Para el maestro Rafael I. Martínez Morales:

“Nuestra opinión es que el derecho como lo conocemos en la actualidad, y para su aceptación, observa un requisito *sine qua non*: la igualdad de los hombres a quienes esta dirigido. Circunstancia que históricamente aparece con el fin de los sistemas que resguardan a los privilegios de unos pocos. Esta idea bosquejada por los contractualistas (Hobbes, Locke, y Rousseau) adquiere con Kant una inmejorable calidad al sostener que la coacción ejercida por el sistema de Derecho debe ser general, recíproca e igual, de tal suerte que este pensador, introduce el génesis de nuestra moderna tradición legal, ya que preconiza la total autonomía de la organización jurídica frente a los intereses económicos particulares y la política discrecional y espontánea de los individuos o ambos. A dicho efecto, entendemos por derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al estado.”¹

De esta manera, podemos afirmar que la Ciencia del Derecho, es una disciplina científica autónoma, que nace con el fin de los Estados absolutistas y tiene como finalidad el estudio de los principios y normas que de ella se derivan. Dichas normas poseen la característica de ser generales, dirigidas a los miembros de una sociedad en su totalidad, con el objeto de

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997. Pág. 62.

imponer derechos y obligaciones, así como sanciones en caso de incumplimiento o inobservancia.

La Ciencia del Derecho constituye un universo, un conjunto, el cual se encuentra conformado por divisiones y estas a su vez se dividen en ramas. Las grandes divisiones de la Ciencia del Derecho, son, el Derecho Público y el Derecho Privado, de las cuales se derivan las ramas o disciplinas que conforman a la Ciencia objeto de nuestro Estudio.

Una vez esbozadas estas ideas veamos lo que del Derecho Administrativo opinan los siguientes autores:

El maestro Gabino Fraga afirma que "el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza de forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa."²

El doctor Alfonso Nava Negrete, en el diccionario jurídico Mexicano dice que "el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad."³

²FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1996. 28ª. Edición págs. 92 y 93.

³NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo d-h, México 1995. 8ª. Edición, pág 934.

Como podemos observar las anteriores definiciones plantean al Derecho Administrativo desde la perspectiva del Derecho Objetivo, es decir, como conjunto de normas que regula la actividad de la Administración Pública; pero tales planteamientos los debemos tomar referidos únicamente como el objeto de estudio de la Ciencia del Derecho Administrativo. En consecuencia, podemos expresar, lo que para nosotros es el Derecho Administrativo, y por lo tanto, lo consideramos una disciplina científica perteneciente al Derecho Público Interno que se encarga del estudio de los principios y las normas que regulan la organización y actividad de los órganos del Estado que ejercen la función administrativa.

Como complemento de éste apartado, cabe destacar que el derecho administrativo, no debe considerarse aislado, ya que se encuentra íntimamente relacionado, por subordinación o por colaboración con las demás disciplinas jurídicas.

Con el *Derecho Constitucional*, se relaciona, en virtud de que las disposiciones constitucionales regulan el funcionamiento y la organización de aquellos órganos encargados de ejercitar la función administrativa, por lo tanto, la actividad jurídica de dichos órganos encuentran sus limitaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así de esta manera se establece una relación por subordinación del Derecho Administrativo con respecto del Derecho Constitucional.

Igualmente es ostensible la relación que existe entre el *Derecho Administrativo* y el *Derecho Procesal*, ya que el primero constantemente tiene la necesidad de recurrir al segundo, para poder ofrecer al particular la protección y seguridad de que se respeta su garantía de legalidad y en este sentido podemos ilustrar esta afirmación al notar la gran importancia y la fuerza que ha desarrollado el contencioso administrativo. Así como también esperamos que pueda extenderse la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario a favor del particular que vea vulnerada su esfera de derechos por una actuación irregular por parte de algún servidor público.

Las relaciones existentes entre el *Derecho Administrativo* y el *Derecho Civil*, se caracterizan actualmente por acelerar un proceso de separación entre ambas disciplinas y el cual no ha concluido, ya que instituciones tan importantes como la persona moral llamada Estado, fue incluida y regulada en la codificación civil, la que poco a poco, gracias al esfuerzo de los administrativistas se ha ido desprendiendo de principios y normas relativas a la administración Pública para ser incorporadas al ámbito del *Derecho Administrativo*; pero aún quedan diversos aspectos en la regulación civil, que tienen un carácter netamente administrativo, como las normas referidas a la personalidad y a la responsabilidad del Estado y sus funcionarios, que tienen que ser trasladadas a la normatividad administrativa, para poder regularse por disposiciones del *Derecho Administrativo*.

El *Derecho Penal* tiene vínculos muy estrechos con el Derecho Administrativo, en virtud, de que este último ha tomado del primero principios básicos para la regulación de infracciones administrativas; incluso algunas de ellas se encuentran tipificadas como delitos en legislaciones como el código fiscal de la federación. También podemos destacar, que la legislación penal regula parte del ámbito disciplinario del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que determina las diversas conductas delictivas en las que el sujeto activo tiene que tener la calidad de servidor público.

Con el *Derecho Mercantil*, se relaciona en virtud de que se encarga de regular las actividades mercantiles desarrolladas por la Administración Pública, debido a la expansión de las actividades comerciales que desarrolla el Estado Mexicano.

También existe relación del *Derecho Administrativo con el Derecho internacional*, puesto que en muchos casos los convenios y tratados internacionales comprenden compromisos de los estados soberanos, para aplicar disposiciones dentro de sus respectivas administraciones públicas; son, en esencia, figuras extraterritoriales del propio Derecho Administrativo en su aspecto material, Por ejemplo, los programas internacionales para prevenir o controlar epidemias, para vacunación, para evitar el tráfico de drogas y las aún muy recientes, que tienden a evitar el terrorismo y la piratería aérea.

La Ciencia del Derecho, se encuentra conformada como una unidad, como un todo, un sistema integrado por diversas disciplinas jurídicas, del cual forma parte el Derecho Administrativo, que como disciplina científica, estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de los órganos del Estado que ejercen la función administrativa. El Derecho Administrativo, no puede considerarse de ninguna manera aislado, ya que se relaciona íntimamente, por subordinación o por colaboración, con las demás disciplinas jurídicas, de las cuales se fortalece, y enriquece.

B) EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

El Derecho Administrativo es una disciplina jurídica de reciente creación, aunque ya desde pueblos y civilizaciones antiguas existieron instituciones administrativas para el manejo de los recursos públicos; sin embargo es hasta el periodo de la Revolución Francesa, con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, cuando el Derecho Administrativo adquiere el método y el impulso necesarios para regular la actuación de la autoridad y someterla al Estado de Derecho. Por lo tanto es Francia el lugar donde aparece por vez primera el Derecho Administrativo, como un conjunto autónomo e independiente del Derecho Constitucional. A partir de ese momento las instituciones administrativas del Derecho Francés fueron asimiladas por los sistemas jurídicos de otros países como Alemania, Inglaterra e Italia, en Europa. En América, en primer término por los Estados Unidos de Norteamérica, y después en países como Argentina, Uruguay y México.

En nuestro país, el origen del Derecho Administrativo, se remonta a los primeros años del siglo XIX; pero es a partir de la Constitución Federal de 1917 cuando se establece de manera definitiva en nuestro sistema jurídico, al otorgárseles en forma específica en dicha constitución las competencias correspondientes a todos aquellos órganos estatales encargados de ejercer la función administrativa, es decir, que sus actos tienen que regirse y someterse íntegramente al Derecho Administrativo.

Es el maestro Gabino Fraga, el encargado de impulsar la doctrina del Derecho Administrativo en México. Loable y gran labor, la del maestro en cita, ya que inspirado en la doctrina francesa, en obras de autores como Jezé, Bonnard, Rolland, Duguit, Hauriou, Duverger, Waline, principalmente, que construye la teoría General del Derecho Administrativo. Sus doctrinas conceptos y principios, sirvieron para diseñar las instituciones y la justicia administrativa. Su rica aportación al Derecho Administrativo en México, también ha servido para fijar el rumbo de la administración pública y que otros maestros no menos importantes como, Andrés Serrá Rojas, Acosta Romero, Jorge Olivera Toro, entre otros, también pudieran continuar con la ardua labor de seguir construyendo y fortaleciendo la Doctrina del Derecho administrativo en México.

Ahora bien, la evolución del Derecho Administrativo en nuestro país, siempre ha estado estrechamente relacionada con el Derecho Constitucional. En opinión del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutierrez "El Derecho Constitucional es la base de toda la regulación jurídica del Estado, por lo que las diversas disciplinas que integran lo que se conoce como Derecho Público, se derivan de él. Así tenemos que el Constitucional tiene como objeto las bases orgánicas del establecimiento y de la manifestación del Estado, así como los derechos y garantías individuales de los gobernados; y el Derecho Administrativo, con base en aquél, desarrolla esos principios e instituciones, estructurando su propia materia."⁴

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1998. Pág. 50.

Por lo tanto, a nuestra consideración, no se puede concebir la existencia del Derecho Administrativo sin el Derecho Constitucional, ya que este último, al constituir la base de la regulación jurídica del Estado, conforma la columna vertebral del Derecho Administrativo, al establecer los poderes del Estado y señalar las atribuciones de los órganos de esos poderes, entre los cuales se encuentra estructurado el funcionamiento o actividad del poder encargado de ejercer la función administrativa, es decir, el poder ejecutivo, materia de regulación del Derecho Administrativo. La compenetración del derecho constitucional dentro del ámbito del Derecho Administrativo, es por tanto muy profunda.

C) NATURALEZA LEGAL.

Para poder determinar la naturaleza legal del Derecho Administrativo es necesario primero, hacer la distinción entre lo que representa el Derecho Público y lo que representa el Derecho Privado; al respecto el maestro Eduardo García Maynez define lo siguiente:

“La distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, tiene su razón de ser, no sólo histórica sino técnica. Dentro del orden jurídico, existe un conjunto de normas relativas, principalmente, a la organización, funcionamiento y la actividad de los entes estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas. Las primeras constituyen el Derecho Público, las segundas el Derecho Privado.”⁵

Como podemos apreciar, las normas del Derecho Público están encaminadas a regular la actividad y el funcionamiento de los entes estatales, que en forma de función Legislativa, Ejecutiva y Judicial, tienen como finalidad fundamental dar satisfacción a necesidades de interés público, en contrapartida con las normas del Derecho Privado, que se han encaminado a proteger intereses particulares, es decir, que rigen las relaciones entre los particulares sin que sea de su incumbencia el proteger algún derecho que interese a la sociedad en su conjunto.

⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1990. 14ª. Edición pags. 130 y 131.

Por lo tanto, podemos inferir que siendo la función ejecutiva materia de regulación del Derecho Administrativo, este se ubique dentro del ámbito del Derecho Público.

La función ejecutiva, se traduce en una de las manifestaciones del poder estatal cuyo ejercicio esta encomendado a la administración pública en sus distintos niveles, es decir, federal, estatal y municipal. La administración pública federal siendo una organización que forma parte de la actividad del Estado depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por ser un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que tienen como principal responsabilidad legal, el dar satisfacción a necesidades de interés público.

La administración pública, por lo tanto, tiene como finalidad la realización del interés general, que no persigue en ningún momento obtener algún lucro por las actividades que desarrolla y los servicios que presta. Tiene a su alcance todos los medios jurídicos, técnicos y materiales para poder alcanzar las metas que se le han asignado y las cuales son de carácter público, encontrándose como consecuencia en estrecha relación con el desarrollo social del país.

Podemos concluir entonces, que la naturaleza legal del Derecho Administrativo pertenece al ámbito del Derecho Público por que los fines que persigue la Administración pública, que es la materia de regulación del Derecho Administrativo, están encaminados a proteger y vigilar el interés público.

D) UTILIDAD.

El conocimiento del Derecho Administrativo resulta fundamental dentro de la carrera del Licenciado en Derecho. Ya que no se trata de una disciplina abstracta, ni mucho menos de una compilación de conocimientos teóricos nutridos por la doctrina nacional y extranjera, sino el conocimiento fundamental de una realidad objetiva y materializada, que nos envuelve a todos desde que nacemos, y que precisamente por considerarla connatural a nuestra forma y estilo de vida, no la percibimos, como tampoco percibimos el aire que respiramos, pero que sin embargo, su ausencia sería fatal y motivaría gravísima asfixia de nuestra organización social y política, con características de anarquía por su deficiencia, debida a la ausencia de administración pública.

Por ejemplo, la prestación de servicios tan importantes y necesarios que forman parte de la complicada organización de la administración pública, como la oficina del registro civil, los centros de salud, con programas masivos de vacunación, los servicios policíacos, el agua potable, el servicio de limpieza pública, la energía eléctrica y tantas otras cosas que vemos como meras comodidades que el progreso nos brinda, son consecuencia precisamente de esa compleja organización administrativa que día a día y que durante casi doscientos años de vida política, se ha venido integrando paulatinamente al desarrollo de nuestro país.

La Administración Pública, aún con todas las fallas, los errores, los aciertos por parte de los servidores públicos, constituye una realidad que nos envuelve a todos por igual desde que nacemos hasta que morimos, aún cuando la mayor parte del tiempo no percibimos su presencia y la enorme trascendencia e importancia que tiene en nuestras vidas.

Por otro lado, el Derecho Administrativo, como propósito científico de lograr una administración pública eficiente, es en consecuencia inseparable de la evolución histórica y del desarrollo económico político y social de nuestra nación.

Desde el año de 1810 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla, inició el movimiento de independencia tuvo la necesidad de nombrar lo que hoy conoceríamos como secretarios de Estado, los cuales fueron respectivamente el del despacho de Hacienda y el de Gracia y Justicia; en tanto que el Presidente Benito Juárez rechaza la idea de sus colaboradores que pretendían terminar primero con la guerra de reforma para iniciar después la organización administrativa y sostiene en su manifiesto y programa de gobierno dirigido a la nación en el año de 1861 que el instinto de la nación ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán frutos mientras no se corone la revolución Administrativa.

En esencia, es importante que el estudioso del Derecho Administrativo comprenda desde el primer momento, que se está adentrando en el conocimiento teórico práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para entender cómo se organiza el Estado a efecto de cumplir con sus fines, cuyo común denominador siempre debe ser la búsqueda del bien público.

Conocer la Administración Pública, como forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines, corresponde fundamentalmente al licenciado en derecho, porque forma parte muy importante del orden jurídico creado, empero inexplicable y extrañamente, una importante cantidad de estudiosos del derecho desvía su atención hacia el Derecho Penal, al Derecho Civil o al Mercantil y a otros aspectos que consideran más directamente relacionados con el litigio en el ejercicio de la profesión.

Debido a este fenómeno inexplicable, resulta común que el abogado desconozca muchos aspectos de la administración Pública y con mayor razón las leyes fiscales, que ha fin de cuentas constituyen los medios de que se vale el Estado para recaudar lo necesario para subsistir y asegurar la perpetuidad de su existencia; por ello el manejo de la administración financiera y del Derecho Fiscal han quedado en manos de contadores Públicos, de administradores de empresas, que aún conocedores de la especialidad, corren el riesgo de desconocer el conjunto y esencia de la estructura jurídica del Estado Mexicano.

Por otra parte , la interposición de recursos fiscales y aun del juicio de amparo, cuando las autoridades de hacienda, entre otras, violan flagrantemente las garantías individuales, es cuestión que compete fundamentalmente al profesionista conocedor de todas las cuestiones y asuntos legales, es decir al licenciado en derecho.

En resumen, conocer el Derecho Administrativo Mexicano, es indispensable para saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, política y social del México contemporáneo.

Recordemos que el Derecho Administrativo es considerado como una disciplina de la Ciencia del Derecho que tiene por objeto la elaboración dogmática y la reducción a sistema de los conceptos, los principios, las normas, las instituciones de Derecho Positivo referentes a la administración pública, y es una disciplina que se ha ido estructurando de acuerdo a la transformación del Estado y de las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los Estados absolutistas hasta su precaria existencia en el Estado liberal y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el Estado social.

De acuerdo a lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad, que conocemos con el nombre de Estado.

En los Estados absolutistas, fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo al no haber sujetos de derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

Las ideas anteriores influyeron en los revolucionarios Franceses del siglo XVIII, que a decir del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“El Derecho Administrativo sólo pudo nacer a partir de la declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, que transformo la condición de *objeto de poder* que anteriormente tenía el individuo, en *sujeto de Derecho*, que originó el establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de las autoridades, cuyo estudio y sistematización dio origen a esta disciplina. Es por eso que se ha manifestado, que el derecho administrativo es la única rama del derecho que cuenta con acta de nacimiento: *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.*”⁶

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1998. Pág. 25

La existencia de esa organización jurídico política a la cual denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades que el mismo despliega, las cuales tienen un contenido bastante diverso, en cuanto a la forma y el propósito que persiguen.

En todo Estado de derecho, la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las formas, hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado asigna diversos fines a esos propósitos, formas, medios y contenidos, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado, repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de este, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias. En este sentido, según sea la opinión que predomina en cada país y en un momento dado, acerca del debatido problema de los fines del estado, dependerá a mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el derecho asigne a las entidades estatales.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual implica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y otros se refieren a los fines objetivos o particulares de cada estado, o los fines subjetivos del mismo.

El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad.

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros la circunscriben a la moral, a la seguridad o a la libertad, empero, siempre encontraremos que el Estado es una obra social creada para ordenar y servir a la sociedad al mismo tiempo, su existencia se ha justificado siempre por los fines que históricamente se le han asignado, el Estado solo existe para poder alcanzar esos fines, es por eso que dichos fines no pueden ser otros más que aquellos que la sociedad persigue, en forma de metas, propósitos o tendencias de carácter general.

Para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de diversas maneras y en diversos campos. Esta forma de estudiar es lo que se conoce como funciones del Estado, es decir que el estado puede realizar funciones de regulador de actividades o ejecutor de las mismas, así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

Por ejemplo, el Maestro Gabino Fraga dice que “La palabra función tiene un significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, entendida dicha actividad como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”⁷

El Estado, por lo tanto lleva a la práctica la materialización de sus fines por medio de las funciones que desempeña y cuyo ejercicio se encuentra encomendado a los poderes públicos, es decir, que el ejercicio del poder estatal se encuentra dividido en funciones: Función Legislativa, encomendada al Poder Legislativo; Función Ejecutiva, encomendada al poder Ejecutivo y Función Judicial encomendada al Poder Judicial. El poder del Estado se expresa en estas tres formas, que ha creado precisamente para tal efecto.

⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1996. 28ª. Edición, pág.13.

Algunos autores, hacen referencia a una cuarta función, la constituyente, que en nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de Poder Constituyente.

De manera precisa podemos definir que la función del Estado debe ser entendida como los medios que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.

Retomando las ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad de cada uno de ellos.

Así nos encontraremos que en el estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejercito, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En el estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución.

Así tenemos un congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado.

También se crea una administración pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya función principal será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho.

De esta forma, tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que ha su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de éstos órganos.

Lo anterior nos lleva a estudiar cada una de estas funciones, y cada una de las formas de funcionar del Estado, sin detenernos a ver que organismos o que poder es el que las realiza, lo cual nos permite tener un enfoque de contenido material del acto. De esta forma, tendremos un estudio de las funciones desde el punto de vista material.

A la función legislativa se le ha identificado teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función Legislativa.

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible, además ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso Legislativo.

Desde el punto de vista material, la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

Para identificar la función administrativa, debemos partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales creadoras de situaciones jurídicas concretas.

Lo explicado nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Por lo tanto, la función administrativa constituye la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico. El ejecutivo realiza fundamentalmente funciones administrativas, pero también realiza actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

El contenido de la actividad del Estado, se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, esta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines.

En este orden de ideas, en un Estado de Derecho, en el cual la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, sus atribuciones se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, recibiendo el nombre de atribuciones.

La utilidad del Derecho Administrativo, radica fundamentalmente en conocer el manejo de las diversas funciones que desarrolla la Administración pública, en sus diversas esferas, es decir, municipal, local y federal, correspondiéndole al estudioso del Derecho en cualquiera de sus grados, la difusión de esta importante rama del Derecho, la cual regula un sinnúmero de actividades, mismas que no deben ser soslayadas por el gobernado.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, CAPÍTULO PRIMERO.

- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1996. 28. Edición.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo D-H. México 1995. 8º. Edición.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1990. 14º edición.
- DELGADILLO GUTIERRÉZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1998.

CAPÍTULO II EL SERVICIO PÚBLICO.

A) DEFINICIONES.

En principio diremos que se entiende por servicio la organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

En una sociedad tan compleja como la actual, en donde las necesidades han rebasado con mucho los límites impuestos por la supervivencia, el individuo cada día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir.

Así, tenemos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de la energía eléctrica, sólo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época. Las necesidades se satisfacen en la colectividad por un servicio que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica del Estado, en su carácter de administrador público, encontrándonos ante un servicio público.

Los tratadistas han partido de dos elementos para tratar de definirlo: Por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen bajo el control y la vigilancia del Estado.

Por supuesto, existe una importante variedad de fines que alcanzar mediante los servicios públicos, los cuales pueden ser tan diversos como aquéllos; no obstante esto no ha sido siempre así; en virtud de que el pensamiento liberal del siglo XIX, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios que se encargaran de subsanar tales necesidades.

Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas, y al abandono en manos de particulares y algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y el otro el llamado criterio material.

Conforme al primer criterio, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien, que dicho servicio público está supervisado y controlado por él, mediante la aplicación de normas de Derecho Público.

Conforme al segundo criterio, para poder determinar si nos encontramos frente a un servicio público, atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente, será la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

El maestro Gabino Fraga, afirma respecto al servicio público lo siguiente:

“...El servicio público constituye sólo una parte de la actividad del Estado al lado del de policía que limita y regula la actividad de los particulares y de fomento, vigilancia y control de la misma. El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales, y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.”⁸

⁸ FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 243.

Si el servicio público es una parte de la actividad del Estado encaminada a dar satisfacción a necesidades de índole colectivo, podemos hacernos la pregunta, ¿por medio de qué órganos el Estado presta los servicios públicos que van a dar cumplimiento a las necesidades colectivas?

La administración pública constituye una organización que forma parte de la actividad del Estado y una de sus finalidades esta encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas que se desarrollan en forma de servicios públicos, es decir, la administración pública es aquella parte del Estado que conforma una estructura jurídica reconocida en la CONSTITUCIÓN FEDERAL, a la que se le ha encomendado entre otras actividades la prestación de servicios públicos. Aunque también a través de las funciones judicial y legislativa el Estado presta servicios públicos, pero en forma más limitada.

El servicio público constituye una actividad técnica, de la administración pública, la cual también puede ser autorizada a los particulares a través de un acto jurídico conocido con el nombre de concesión, a través del cual otorga por tiempo limitado al particular, el derecho de prestar un servicio público. Esta figura jurídica tiene su base constitucional en el artículo 28, el cual a la letra dice: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."

El servicio público ha sido creado para controlar en forma permanente, regular, continua, pero sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad de índole colectiva, de interés general, sujeto a un régimen de Derecho Público.

La creación de un servicio público nace de la necesidad colectiva. Es el legislador, el que va a darle cause legal a la prestación del servicio público, por medio de una ley general de servicios públicos, o en una ley que organice un servicio público especializado. La creación de cualquier servicio público se verifica por ley. Así, por ejemplo, el seguro social, es un servicio público, cuya prestación necesariamente tiene que brindarse en base en un ordenamiento legal específico, que le da la regularidad necesaria y establece todas las especificaciones bajo las cuales se va a proporcionar el servicio que brinda a la población.

El servicio público esta conformado por diversos elementos, entre los que destacan los siguientes:

- a) Es una actividad técnica. Porque el ejercicio de esta actividad supone una serie de procedimientos y recursos especializados para cada una de las ramas en las cuales se presta un servicio público.

- b) Generalidad. La prestación de servicios públicos tiene que estar dirigida a todos los miembros de una sociedad, de acuerdo a los lineamientos de las leyes que los rigen, de tal manera que se respeten las condiciones y limitaciones del mismo.
- c) Su prestación es a cargo del Estado. Es el Estado el que por medio de la administración pública se encarga de la prestación de servicios públicos, pudiendo incluso autorizar su explotación y aprovechamiento a favor de particulares, por medio del acto jurídico de la concesión.
- d) Continuidad. Quiere decir que no puede interrumpirse la prestación de servicios públicos, dada la trascendencia y la importancia de los servicios que se prestan, que en algunos casos representan la prestación de servicios de carácter muy delicado e importante.
- e) Regularidad. Es decir, que el servicio tiene que prestarse de acuerdo a las disposiciones específicas señaladas en la ley, la cual establece las condiciones en las que podrá ser prestado el servicio correspondiente.
- f) Sin fines de lucro. El servicio público tiene que prestarse con la idea de que no se va a obtener ninguna ventaja económica, ya que su propósito es eminentemente social.

Se ubican en el ámbito de los servicios públicos, todas aquellas actividades públicas que se encuentren dirigidas a satisfacer necesidades de interés general, mediante la prestación de servicios de muy diversa índole que pueden ser de carácter material, financiero o cultural. Entre los primeros destacan servicios como la distribución de agua, de gas, de energía eléctrica, de mercancías, de transporte de personas, etc. Entre los segundos tenemos servicios como, el otorgamiento de créditos, de seguros, de fianzas, recursos materiales y técnicos, etc. Y finalmente entre los terceros se encuentran servicios como la enseñanza en sus diversos grados y manifestaciones, la distribución de material educativo en cualquier ámbito como el literario, técnico, científico, deportivo, de humanidades, etc.

Debemos de considerar que el elemento esencial del servicio público es la noción del interés general, entendido como un afán del estado por proporcionar el mayor número de satisfactores a la población y atender todas sus necesidades o por lo menos las más apremiantes y en las cuales a su consideración existe un descuido que afecta gravemente a un sector social en el que hay abandono. Al respecto la maestra Fanny Pineda establece que:

“El servicio público es una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individuales las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión.”⁹

⁹ PINEDA FANNY. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo p-z. México 1995. 8°. Edición. Pág 2906.

La prestación de servicios públicos no persigue fines de lucro, aunque esto no quiere decir que los servicios públicos tienen que ser gratuitos, ya que incluso la contraprestación por los servicios que la población recibe se factura de manera directa a través del pago de recibos, cuotas, descuentos salariales, aportaciones patronales, etc. Y de manera indirecta, por medio de los impuestos que se pagan por diversas vías, como el impuesto al valor agregado, el impuesto que grava el consumo de determinados productos. En este sentido, el sostenimiento de servicios públicos, representa para el Estado una carga económica difícil de sostener y más si tomamos en consideración que la situación del país en términos económicos no ha podido ser lo suficientemente fuerte para solventar los gastos que la prestación de tantos servicios origina. Es por eso que ha últimas fechas hemos sido testigos de la concesión de tantos servicios públicos a particulares y que otros se encuentren a punto de ser concesionados.

El régimen jurídico del servicio público, encuentra su base en la Constitución Federal. La Constitución establece un régimen de Derecho Público para el ejercicio de las funciones del Estado a cargo de los Poderes Públicos, que entre otras actividades tienen encomendadas la prestación de servicios públicos.

La Constitución Federal hace referencia a los servicios públicos en los siguientes artículos:

Art. 5°. "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles, y los de elección popular directa o indirecta."

Art. 13." Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley."

Art. 27. F. VI. "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Estados de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

Art. 123. F.XVIII. "En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la junta de conciliación y arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo."

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, hace referencia al servicio público en el artículo 224, que dice "Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito."

Vale la pena dejar bien claro que el servicio público no abarca toda la actividad de la administración pública, ya que aparte de la prestación de servicios públicos, también efectúa una labor de dirección del servicio y personal administrativo y el régimen financiero y económico.

Para nosotros el servicio público consiste en aquella actividad estatal, encomendada fundamentalmente a la administración pública, dedicada a satisfacer necesidades prioritarias de la colectividad, a favor del bien común que de otra manera se verían insatisfechas y la cual se encuentra sujeta a un régimen de Derecho Público en razón de la naturaleza del servicio prestado, con el objeto de darle regularidad, continuidad y eficacia a la prestación del servicio, pudiendo incluso autorizarse a los particulares la prestación de servicios públicos por medio del acto jurídico de la concesión. La trascendencia en la prestación de servicios públicos, consiste en que se satisfacen necesidades colectivas de diversa índole y abarca todas aquellas actividades en las que el Estado participa, que pueden ser de naturaleza material, financiera y cultural.

B) TEORIAS.

Existen tres criterios definidos conforme a los cuales se han elaborado las distintas teorías que pretenden describir al servicio público.

B.I. CRITERIO SUBJETIVO U ORGÁNICO.

Este criterio para distinguir al servicio público atiende a la persona que despliega la actividad; si esta es el Estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público. Es decir, este criterio atiende exclusivamente la naturaleza del sujeto que presta el servicio público.

Tal enfoque es típico de la primer etapa de formación del concepto, en la cual existió una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Al respecto, Rafael I. Martínez Morales cita León Duguit, quien representa la posición radical de éste criterio y define al Estado como "el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad. Lo cual plantea que toda actividad constituye en sí un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida, toda vez que la actuación del Estado no se limita a la prestación de servicios públicos..."¹⁰

¹⁰ LEÓN DUGUIT, citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. pág. 250.

B.2. CRITERIO MATERIAL.

Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas.

A su vez el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual en si misma constituye un servicio público; por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y otros derivados del petróleo, entre otros.

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación, con lo que se abandona el criterio subjetivo u orgánico. Conforme a este nuevo criterio, la definición de servicio público se complica todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público, y en relación con su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

B.3. CRITERIO FORMAL.

La concepción formal, atiende básicamente al procedimiento de organización del servicio público y a las cláusulas que lo constituyen, es decir, a la disciplina jurídica que rige su actividad. Mediante un procedimiento especial, que el Derecho Privado no

posee, se satisfacen aquellas necesidades que son de interés público y mediante sus cláusulas se construye un régimen jurídico especial que le otorga regularidad, continuidad y eficiencia a la prestación de servicios públicos.

C) ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO.

Teóricamente, como ya fue señalado en su oportunidad, el servicio público tiende a satisfacer las necesidades colectivas de determinada población, pensando en el bien común.

En México, la prestación de servicios públicos ha tenido un carácter eminentemente social, basta recordar las grandes nacionalizaciones de la industria petrolera y eléctrica por parte del General Lázaro Cárdenas, para darnos un panorama del interés que ha tenido el Estado Mexicano de satisfacer las necesidades más apremiantes de la población. Podemos mencionar también sectores tan importantes como el educativo, el cual encuentra su sustento constitucional en el artículo 3º, que han tenido desde su creación un matiz preponderantemente social, al establecer a la educación con el rango de garantía individual y que pueda brindarse educación al mayor número de Mexicanos sin hacer discriminación de ninguna naturaleza.

Con esto queremos dejar claro, que la estructura del Estado Mexicano a través de la Constitución Federal ha permitido que la prestación de servicios públicos pudiera siempre orientarse a satisfacer todos los requerimientos y necesidades colectivas en sectores como el educativo, el de energéticos, el de telecomunicaciones y transportes, a nivel Federal. A nivel Estatal y Municipal servicios como el de panteones, mercados públicos, alumbrado, limpia, parques, deportivos, hospitales, etc., se han dirigido siempre a velar por el interés de la colectividad, sin olvidarse de las clases más necesitadas.

Resulta difícil hacer una valoración y emitir un juicio acerca de si la prestación de servicios públicos en México ha sido buena, mala o regular. Intervienen muchos factores para poder desarrollar una adecuada infraestructura en el desarrollo de la prestación de servicios públicos. La situación económica de un país, su desarrollo tecnológico, el interés de abarcar a todas las esferas y grupos sociales sin hacer ningún tipo de discriminación, son factores entre otros, que debemos de tomar en consideración para poder establecer un juicio acerca de la calidad en la prestación de servicios públicos en determinado lugar.

Por lo tanto, a nuestra consideración la prestación de servicios públicos en México, ha sido buena, porque siempre se ha procurado atender las demandas de toda la sociedad. La discriminación racial, étnica y social ha quedado erradicada legalmente, por lo que todos los grupos sociales tienen acceso a la prestación de servicios públicos tales como el educativo, de salubridad, de transporte, etc. Es cierto que faltan en nuestro país recursos económicos, técnicos y materiales para poder abarcar a más población necesitada de servicios. Pensamos que la concesión indiscriminada de servicios públicos a particulares, no es la solución más acertada que tiene que tomarse para dar satisfacción a las demandas de la población. Para nosotros, es más importante que puedan aplicarse de manera efectiva políticas adecuadas para sanear las finanzas públicas y erradicar la corrupción. El Estado Mexicano tiene la enorme tarea de poder allegarse todos los recursos necesarios para desarrollar una adecuada infraestructura de prestación de servicios públicos, sin perder nunca la orientación social que siempre lo ha caracterizado.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, CAPÍTULO SEGUNDO.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1996. 28ª. Edición.
- PINEDA, Fanny. Diccionario jurídico Mexicano. Editorial porrúa UNAM. Tomo p-z México 1995 8ª Edición.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997.

CAPÍTULO III EL SERVIDOR PÚBLICO.

A) PANORÁMICA GENERAL.

El Poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra máxima ley, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuando, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal. Sin embargo la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público, también se necesita la participación de una persona física que pueda externar la voluntad del Estado, para que al ejercitar la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano que forma parte, de tal forma que sea el órgano el que actúe por medio del individuo.

La realización de los fines del Estado no se puede efectuar sin el ejercicio de la función pública, por medio de la intervención de las personas físicas, ya que estas se encargan de ejercitar todas aquellas facultades que le son conferidas a los diversos entes públicos que conforman a la administración pública en todos sus niveles; es decir, federal, estatal y municipal. Por lo tanto, los diversos entes que conforman a la administración pública manifiestan su voluntad por medio de todas aquellas personas que prestan sus servicios dentro de la organización estatal.

Así podemos establecer que la competencia y las personas físicas, son los dos elementos esenciales para que pueda manifestarse el poder del Estado, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpressiva y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares.

Es decir, que independientemente de que es a través de la expresión de la voluntad de la persona física que hace querer y actuar al ente público, dicha persona también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: Una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Según el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Esta dualidad de derechos ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.”¹¹

Lo anterior deja de manifiesto que la actuación del empleado público en ejercicio de aquellas atribuciones otorgadas al ente, sólo se pueden ver como una manifestación del poder del Estado, muy aparte de los derechos y obligaciones que como persona física tenga y que como servidor público pueda ejercer en contra del ente público.

Es de vital importancia conocer quiénes son los empleados públicos y saber cuales son sujetos de responsabilidades públicas, en virtud, de que estos manifiestan el poder del Estado y como tal debe de responder directamente por los daños que ocasione un empleado público en contra de terceras personas. La realidad pone de manifiesto que la legislación mexicana es sumamente confusa en cuanto a la designación de aquellos a los cuales se les ha encomendado el ejercicio de la función pública, en razón, de que los distintos ordenamientos jurídicos encargados de hacerlo utilizan diversas designaciones y se refieren a ellos como servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajador del Estado, servidores de la nación, entre otros.

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 3ª Edición.

Situaciones como la descrita en el párrafo anterior no se presentan en otras legislaciones, ya que, por ejemplo, en sistemas jurídicos como el de Venezuela, el art. 1º de la Ley de Carrera Administrativa venezolana establece "A los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público y servidor público tendrán un mismo y único significado". Es decir, que es de suma importancia definir claramente la calidad del empleado público, ya que de esta manera se impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, independientemente de las demás situaciones jurídicas que tenga, ya sea en materia civil o laboral. Por lo tanto, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

El Derecho mexicano ha resuelto en parte el problema de la designación de todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, ya que con la reforma al título cuarto de la Constitución Federal en diciembre de 1982, en el artículo 108, se sentaron las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, atribuyendo la calidad de *servidor público* a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión a favor del Estado, el cual quedo sujeto a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones. Por tanto, de la Constitución Federal se deriva que el término más amplio que se utiliza es el de *servidor público*, con el cual se puede distinguir a toda aquella persona que mantenga una relación de trabajo con el Estado, sin importar el ente al cual preste sus servicios o del ordenamiento laboral que lo regule.

En consecuencia, nosotros hacemos la sugerencia de que en un futuro todos los ordenamientos jurídicos que hagan referencia a la designación de las personas que presten sus servicios a cualquier órgano del Estado, puedan igualar sus términos a lo establecido por el artículo 108 constitucional y se refieran como *servidores públicos*, para designar a las personas que sostengan una relación laboral con el Estado.

Pese a todo, la reforma al Título Cuarto de la Constitución federal en diciembre de 1982, junto con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituyen un avance a nuestro sistema jurídico, ya que nace la instauración de la institución del *servidor público*, que participa del ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial y a un código de conducta, por medio de un catálogo de obligaciones bien definidas que sólo se pueden atribuir a quien participa en el ejercicio de la función pública.

El término de *servidor público*, como lo expresa la exposición de motivos de la reforma al título cuarto constitucional, pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, y no por la dependencia o entidad en la que trabajan ya que si participan en el desempeño de actividades que no tengan una naturaleza de función pública, como es el caso de los obreros de empresas del Estado, que forman parte de la Administración Pública paraestatal, de todas formas quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

La delimitación de las obligaciones y responsabilidades del servidor público, sirvieron para establecer las bases que lo apartan del ámbito laboral, ya que el contenido de las obligaciones y responsabilidades que impone el ejercicio de la función pública, se regula a través del Derecho Administrativo.

Lo anterior, deja bien claro que el ejercicio de la función pública, implica la sujeción de los servidores públicos a un régimen disciplinario regido por el Derecho Administrativo, el cual encuentra su fundamento legal en la Constitución Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este régimen, es independiente de aquel que regula las relaciones laborales de los servidores públicos, ya que su contenido es prestacional y se encuentra regido por el Derecho Laboral.

En opinión de María Angeles Gual, "el incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos puede acarrear una responsabilidad civil, administrativa-disciplinaria e incluso penal."¹²

La cita anterior nos demuestra, que el régimen disciplinario al que se encuentran vinculados los servidores públicos, ha reforzado el Estado de Derecho, que implica que la actuación de los servidores públicos se desarrolle bajo un orden jurídico preestablecido y cualquier falta en el ejercicio de la delicada función pública signifique fincar una responsabilidad para el servidor público.

¹² GUAL, María de los Angeles Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España. 1997

Por lo tanto, a manera de resumen podemos decir, que la manifestación del poder del Estado solo puede ser posible mediante la intervención de aquellas personas que prestan sus servicios a los diversos entes que conforman la administración pública federal, estatal y municipal, que mediante el ejercicio de la función pública desarrollan todas aquellas atribuciones y facultades conferidas a los entes públicos. Nuestra legislación por medio del art. 108 constitucional los designa como servidores públicos y se encuentran sujetos a un régimen disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es independiente del régimen laboral de carácter meramente prestacional.

B) SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO.

Cotidianamente, en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

La obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo; división, la cual no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución no es sino la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

Desde épocas remotas de la humanidad, es decir, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás, y quien recibía, lógicamente un trato preferencial sobre sus compañeros porque era el que defendía los intereses del amo.

Este esquema se fue reproduciendo en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo) y aquél que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como un verdadero agente de ellos, y menos que como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Empero, por otra parte, tampoco fue considerado un miembro de la facción social a la que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en que le tocó vivir. Actualmente su equivalente, de cierta forma, es el administrador.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encontraban en el cúspide de la pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba, lógicamente cuando ya no cumplían con las tareas de control que le habían encomendado, de tal suerte que su supervivencia en el status estaba garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esa manera, se ha materializado la distinción entre el trabajador común y corriente, y el que lo dirige, que representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Esta forma de conducta, se ve reproducida en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines, los cuales sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

Sin lugar a dudas, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan, en una palabra, entre funcionarios y empleados.

El control jerárquico implica en la administración pública, la subordinación del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley.

Dicha subordinación se traduce en un poder atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre su inferior, quien esta obligado a acatarlo por ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.

Debemos dejar claro que resulta particularmente problemático definir cuando estamos ante un funcionario y cuando estamos ante un empleado público.

Es decir que la designación de los dos anteriores, esta sujeta al mismo procedimiento y sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos.

La designación de *empleado público*, se utiliza para identificar generalmente al trabajador de la Administración Pública centralizada conocido como *burócrata*, mientras que los *funcionarios*, tienen específicamente designadas sus atribuciones en la ley, con capacidad de dirección y decisión, como los secretarios de Estado, subsecretarios, jefes de Departamento, es decir, personal de alto nivel, que se encarga de ocupar generalmente los puestos de la *élite* gubernamental.

El maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra *Derecho Administrativo 3er. Y 4º. Cursos*, dice:

“De acuerdo al contenido del artículo 108 constitucional, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a estos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, solo por mencionar algunos”.¹³

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er y 4º Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1997. 2ª Edición.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la legislación mexicana a redefinido el concepto del servidor público y le da un carácter general, porque designa como tales, a todas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública. Por lo tanto, el concepto de servidor público no tiene el carácter parcial de los conceptos de funcionario y empleado público, que solamente se refieren a una parte del total de los servidores públicos. La importancia de la designación de servidores públicos que contiene el artículo 108 constitucional radica, en incluye al total de personas que prestan sus servicios a la Administración Pública, para el efecto de delimitar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos sin hacer distinción de ninguna especie.

C) MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

En este apartado, llevaremos a efecto una breve mención, y en su caso, un análisis conciso de las principales disposiciones jurídicas que regulan la actividad de los servidores públicos en México.

C.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra máxima ley, dedica un importante apartado tendiente a regular la situación de los servidores públicos, en el ámbito de sus responsabilidades. El título cuarto en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, es donde se regula este importante sector de la Administración Pública.

En el artículo 108 se define claramente quiénes serán considerados como servidores públicos, principalmente para determinar las responsabilidades en que incurran en el ejercicio de la función pública.

El artículo 109, determina que el congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de su competencia expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que sancionarán a quienes incurran en responsabilidad.

El artículo 110 del referido ordenamiento jurídico, señala quiénes podrán ser sujetos de juicio político.

El artículo 111, señala los requisitos de procedibilidad, a efecto de ejercitar acción penal contra los servidores públicos ahí determinados.

El artículo 112, establece que no se requerirá declaración de procedencia, cuando un servidor público cometa un delito durante el tiempo que se encuentra separado de su cargo.

El artículo 113, expresa con claridad que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos señalarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

El artículo 114 señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y durante un año después.

C.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Este ordenamiento jurídico, regula lo concerniente a las competencias de las secretarías de estado, departamentos administrativos y consejería jurídica del ejecutivo Federal. Pero para efecto del tema que estamos tratando en el presente trabajo de investigación, solamente nos interesa conocer las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en razón de que por las características particulares de esta Dependencia, se le considera la globalizadora del control de la Administración Pública Federal, sin que ello signifique algún tipo de supremacía con respecto de las otras dependencias, en base por lo dispuesto en el artículo 10 de la ley en cita.

En términos de lo que dispone la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fue creada "como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias." Para cuyo efecto se adiciono a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la fracción XVII al artículo 37, que establece a favor de la Secretaría en comento, la facultad de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida."

De acuerdo al artículo 37 de la ley en cita, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene una doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce funciones de superior jerárquico en el ámbito interno, y como una Entidad globalizadora del control administrativo ejerce funciones de supervisión y fiscalización de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

C.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Este ordenamiento jurídico, es de vital importancia dentro del ámbito del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, porque contiene todas las disposiciones que regulan la disciplina interna de los órganos que ejercen el poder público, los cuales las aplican dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

En su título tercero regula las responsabilidades administrativas (específicamente de los artículos 46 a 78). El artículo 47 contiene el importantísimo código de conducta de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

El capítulo segundo, título tercero, de los artículo 49 a contiene las disposiciones relativas a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

C.4 REGLAMENTOS INTERIORES DE CADA DEPENDENCIA.

Respecto al Poder Ejecutivo Federal, existen los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, los cuales son Expedidos por el titular del ejecutivo Federal y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo, según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cada uno de los reglamentos interiores, se establecen las funciones de los servidores públicos, estableciéndose sus deberes y facultades, así como se prevé una sanción para el servidor público, en aso de que su actividad de lugar a ello.

Cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias públicas, estipulan la existencia de las contralorías internas con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

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

C.5 CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.

El Código Penal, regula lo concerniente a la responsabilidad penal en que incurran los servidores públicos en ejercicio de la función pública. En el título Décimo del Código Penal Federal, que abarca los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo, necesariamente tendrá que tener la calidad de servidor público.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, CAPÍTULO TERCERO.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 3º. Edición.
- GUAL, María de los Angeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones decálogo Barcelona, España.1997.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er. 4º. Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1997. 2º. Edición.

CAPITULO 4

LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

Antes de llevar a efecto el desarrollo de los puntos que integran el presente capítulo, cabe determinar en que consiste la función pública, y hablar de la importancia de la labor del servidor público, a la luz de la deontología, según la óptica del Licenciado José Campillo Sáinz.

En consideración del maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Bajo el rubro *función pública*, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la administración pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto *función* denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.”¹⁴

El reconocido maestro, Lic. José Campillo Sáinz, en un ciclo de conferencias, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el año de 1996, impartió su cátedra intitulada *La deontología del servidor público*, cuyos aspectos esenciales, aplicables al presente trabajo de investigación, citaremos a continuación:

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis HUMBERTO. Op. Cit. pág 145.

“Etimológicamente, el término viene del griego deon-deber, y logos-tratado. EL término se acuñó por Jeremías Bentham, en una obra publicada en 1834, dos años después de su muerte, titulada *Deontology or the Science of Morality* que pretendía ser un estudio científico de la moralidad, a la que declaraba regida por el principio del interés que consiste en asegurar la mayor cantidad de felicidad a la mayor cantidad posible de individuos. La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica”.¹⁵

En consideración de que la deontología constituye una disciplina científica dedicada al estudio de los deberes, su importancia aplicada al ejercicio de la función pública salta a la vista, en virtud, de que la naturaleza de los deberes encomendados a los servidores públicos revisten una trascendencia vital para el desarrollo de los fines que el Estado persigue. Por lo tanto, el servidor público tendrá que cumplir con sus funciones apegado a principios éticos y morales, ya que el cumplimiento de sus deberes, requiere de una mística de servicio, que una labor tan delicada como el ejercicio de la función pública exige.

Los servidores públicos, que en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que les impone la ley, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado. Dichas responsabilidades presentan características diferentes, dependiendo del régimen legal aplicable, del

¹⁵ CAMPILLO SÁINZ, José. *La Deontología del Servidor Público*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis 87. México 1996. Págs. 8 a 10.

procedimiento para su aplicación y de los órganos que intervienen. En consecuencia, cuando los servidores públicos lesionan aquellos valores tutelados por disposiciones penales, la responsabilidad en que se incurren es penal, siendo aplicables disposiciones y procedimientos penales; cuando se ejercen labores de gobierno y se lesionan intereses públicos, nace una responsabilidad política; cuando en el desempeño de un empleo cargo o comisión se viola el código de conducta que rige el ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que se incurre es de carácter administrativo. También cuando los servidores públicos en el ejercicio de su función provocan un daño o perjuicio en contra del patrimonio de particulares, se genera una responsabilidad de carácter civil.

Podemos entonces dejar claramente establecido, que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México se encuentra integrado por cuatro tipos de responsabilidades: Civil, administrativa, penal y política.

La legislación mexicana ha evolucionado considerablemente en cuanto a la regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con la introducción de la responsabilidad objetiva del Estado, incluida en las reformas a diversas disposiciones legales publicadas en el diario oficial de la federación del día 10 de enero de 1994. El Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Leyes orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación y del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, fueron las

leyes que abarco la introducción de la mencionada responsabilidad estatal. Por lo que a continuación procederemos al análisis de cada uno de los diferentes tipos de responsabilidades, así como el efecto que tuvo la introducción de las reformas del día 10 de enero de 1994, para reforzar las bases jurídicas, de prevención de la corrupción en el ejercicio de la función pública y poder garantizar una buena prestación del servicio público.

A) RESPONSABILIDAD CIVIL.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido siempre una preocupación constante en todo sistema democrático, y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. Al respecto el maestro Rafael I. Martínez Morales establece:

“Las constituciones políticas de siglo XIX, hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios públicos están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanza su apogeo durante la renovación moral, (1982-1988), y persisten en nuestros días.”¹⁶

Es claro, que la tendencia se ha encaminado paulatinamente ha desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel. La sociedad ha ido tomando conciencia de la función que desempeñan los servidores públicos y la pertinencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, el respeto de los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud del Estado de Derecho.

¹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. pág. 331.

El ejercicio de la función pública, puede ocasionar daños al patrimonio de los particulares, y el Estado tiene la obligación de reparar el daño en términos del principio romano de la *lex aquilia*, que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo. El Estado, es un ente jurídico, que se encuentra sometido también a una regulación legal y por lo tanto no puede ni debe quedar excluido de la obligación de resarcir un daño que provoco.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional establece que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal del 30 de agosto de 1928, en su artículo 1928 establecía que "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones", quedando condicionado el reconocimiento de la responsabilidad a que "El funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado". Esta responsabilidad del Estado resultaba demasiado limitada y para el particular era poco atractivo poner en práctica el procedimiento de reparación de daños, ya que en primer lugar se requería demandar al funcionario que hubiese producido el daño en ejercicio de sus

funciones; después era necesario que el afectado no pudiera cobrar la reparación, por la insolvencia del funcionario, para que al final se demandara al Estado como obligado subsidiario. En consecuencia un trámite tan largo y difícil hacía casi imposible que el particular pudiera tener algún éxito en su reclamación. Se buscaron mejores medios para lograr la justicia administrativa en materia de responsabilidades, para que los particulares pudieran demandar la reparación de daños mediante lo establecido por el artículo décimo de la Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, en el año de 1941. El procedimiento incluido en dicha ley tampoco obtuvo el éxito esperado y fue abrogada el 14 de Enero de 1988.

En consecuencia, cabe aludir a la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la república en Materia de Fuero Federal, inspirada en una propuesta emanada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994, donde se puntualiza el alcance del daño moral (el cual, obviamente, también puede ser causado por servidores públicos) y la obligación reparatoria correspondiente, incluyendo *la responsabilidad objetiva del Estado* por los daños (morales o materiales) y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, de tal forma que el artículo 1927 dispone que:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. 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 bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Del texto transcrito se deriva que se hace una diferenciación entre la responsabilidad solidaria y la subsidiaria del Estado, para encontrarnos nuevamente con la posibilidad de demandar del Estado el pago de daños en forma directa, pero solamente limitado a los casos en que la responsabilidad sea producto de actos ilícitos dolosos. Es decir, se reconoce la responsabilidad del Estado, pero en forma conjunta con la del servidor público, en razón de la solidaridad. En este caso, el gobernado no tiene que demandar primero al servidor público, ya que por el nexo de la solidaridad, el acreedor puede escoger entre cualquiera de los deudores.

Por lo tanto, el Estado solamente reconoce su responsabilidad, cuando se deriva de actos ilícitos dolosos, porque es necesario demostrar que el daño, es consecuencia de una falta del servidor público y que haya sido provocada intencionalmente, con dolo. Así de esta manera, el éxito de la acción depende, de que se demuestre la ilicitud de la actuación del servidor público y que su realización haya sido dolosa. En los demás casos, en que se causen daños al particular, el artículo 1927 del código civil, señala que la responsabilidad será subsidiaria (como antes de la reforma de 1994).

En esencia, aun no se ha superado plenamente el dogma de la *irresponsabilidad del Estado*, es decir, de que el Estado no puede causar ningún daño. Ante los particulares debería responder de manera directa el ente público, aunque en forma interna se lo exigiera al servidor público que provoco el daño, que cubra el efectivo que eroga el Estado. De esta forma, se pueden evitar procedimientos complicados, que reducen la posibilidad de éxito del particular en sus reclamaciones. Estamos totalmente convencidos, que se tienen que encontrar las soluciones pertinentes, que permitan que el Estado mexicano asuma en forma total su responsabilidad y responda directamente por los daños que se ocasionen a los particulares en el ejercicio de la función pública. Al respecto es conveniente señalar que con la introducción del artículo 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y las responsabilidades civiles de los servidores públicos, a efecto de poder hacer efectivas las responsabilidades patrimoniales de dichos servidores.

B) RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el código penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos se requiere que la cámara de diputados decida previamente si procede o no.

La fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe de perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

Asimismo, a efecto de superar la presunta inconstitucionalidad de la sanción consistente en la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable en leyes anteriores sobre responsabilidad de *funcionarios públicos*, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y la

privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional.

En el capítulo duodécimo del código penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero común y para toda la República en Materia Federal, que comprende de los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, estas figuras son:

1. Ejercicio indebido de servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de funciones.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio Indebido de Funciones.
8. Tráfico de influencia.
9. Coecheo.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilegítimo.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer y quinto párrafos del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo. Esta protección anteriormente se le otorgaba la denominación de *fuero constitucional*. Es un privilegio procesal en materia penal y tiene por finalidad proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, para que no se pueda proceder penalmente en contra del servidor, *sin la anuencia previa de la cámara de diputados*, denominada *declaración de procedencia*. Los servidores públicos que tiene 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 Magistrados de la Sala del Tribunal Superior Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno de Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

Así como también “los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales”. Pero con respecto de estos últimos servidores la declaración de procedencia deberá ser enviada a la Legislatura Local que corresponda, para que dentro del ámbito de su soberanía resuelva lo conducente.

A los anteriores cabe agregar, por supuesto, al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto en el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por *traición a la patria y por delitos graves del orden común*, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. Así de esta manera, a diferencia de los altos servidores públicos, respecto de los cuales se requiere sólo la anuencia de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del Presidente de la República se establece un requisito más complejo para preservar así la continuidad de la relevante función Constitucional del Ejecutivo Federal, previéndose para el efecto una doble instancia, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, que debe agotarse para proceder en su contra y solo en caso de *traición a la patria y delitos graves del orden común*. Incluso, a diferencia del resto de los servidores públicos indicados, los cuales, de haberse declarado que ha lugar a proceder en su contra, quedan a disposición de las autoridades competentes, en el caso del presidente de la república es la propia cámara de senadores a la que le corresponde, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 110, adjudicar la sanción prevista en la legislación penal aplicable.

La inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función pública, que desempeñan determinados servidores públicos. Aunque se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma,

por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Es necesario advertir que, aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no significa impunidad alguna del mismo pues, de acuerdo con el propio artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación y, de conformidad con el artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el Ministerio Público, cuando menos, con tres años posteriores a la separación del indiciado de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas.

C) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo respecto de "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

El artículo 113, a partir de 1982 y por primera vez a nivel constitucional establece las bases para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Prescribe que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, ya sea que se trate de la federal o de una entidad federativa, según su ámbito de competencia, determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Es así como el artículo 113, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que deban observar en el desempeño de sus respectivos empleos, cargos o comisiones.

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de la Constitución, persigue, a través de la tabla axiológica mencionada en el párrafo que antecede, una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honestidad, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia).

Al respecto, la invocada ley federal reglamentaria establece un código de conducta en su artículo 47, a través de 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, entre las que se encuentran la falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que recibe; abstenerse de ejercer funciones que le correspondan; autorización a un inferior para faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercicio de otro cargo compatible; intervención en el nombramiento de una persona inhabilitada; abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento; abstenerse de informar al superior, de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recepción de donativos de personas cuyos intereses estén afectados; pretensión de obtener beneficios extras o remuneración; intención en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; abstenerse de presentar su declaración de bienes; desatención de las órdenes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica, y las demás que dispongan las leyes.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar y hacer más eficiente la administración pública.

El propio artículo 113 de la Constitución Federal en vigor establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En el artículo séptimo del Decreto publicado el 10 de enero de 1994 y mencionado con anterioridad, se dispuso una reforma al artículo 78 párrafo primero y que se adicionará un artículo 77bis.

De estos artículos el 77bis, establece una vía para el particular que haya sufrido daños y perjuicios como resultado de la actuación de un servidor público, por medio de un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las contralorías internas en las diversas dependencias de la administración pública federal, para la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa y a la vez establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas (previando, básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en particular).

De esta manera podemos considerar que se ha dado un avance importante en materia del reconocimiento de un derecho que se había negado indebidamente a los particulares, que sufrieran un menoscabo en su patrimonio, como consecuencia de la actuación indebida de algún servidor público.

D) RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

La fracción primera del artículo 109 de la Constitución Federal establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de *alta jerarquía* (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, *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, correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas.* El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general en el artículo 6°. Constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales en el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del *juicio político por la mera expresión de ideas.*

Es necesario advertir que, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, se utiliza la expresión *responsabilidad política* como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución Federal, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente, y sólo en caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios.

Las infracciones de carácter político, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos en el artículo 7º de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (de alta jerarquía) previstos en el artículo 110 constitucional (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el congreso, la potestad para privarlo de su patrimonio, o de su libertad.

A través del juicio político, se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes, previa sustanciación de un proceso penal (y, en su caso, de la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados si se trata de algún servidor público que goce de la inmunidad procesal penal prevista en el artículo 111 constitucional).

En el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas en la propia Constitución Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político implica, el ejercicio de una función pública jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, CAPÍTULO CUARTO.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 3º Edición.
- CAMPILLO SAINZ, José. La Deontología del Servidor Público. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis 87, México 1996.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er y 4º Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1997.

CAPITULO V

LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR PARTE DEL GOBERNADO, COMO CONSECUENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

A) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

La acción de reparación de daños y perjuicios por parte del gobernado, de acuerdo a la responsabilidad administrativa del servidor público, ejercitada a través del procedimiento administrativo consignado en el título tercero capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no requiere que el daño causado tenga su origen en actos ilícitos dolosos, sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular. En este sentido, todo aquel que quiera iniciar un procedimiento administrativo de reclamación de daños, solamente tiene que presentar su queja o denuncia, basada en cualquier actuación del servidor público que le haya provocado algún daño, no siendo necesario que la conducta del servidor público sea dolosa.

El artículo 49, de la Ley de referencia, señala que "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.”

En esencia, los requisitos de procedencia de la acción de reclamación de daños y perjuicios, de acuerdo al procedimiento administrativo, se contraen solamente a:

1.- Que el particular presente su queja o denuncia basada en cualquier conducta del servidor público que le haya provocado daños y perjuicios.

2.-Que el particular presente su queja o denuncia en los lugares establecidos en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

B) FUNDAMENTO LEGAL.

La acción de reparación de daños y perjuicios por parte del gobernado de acuerdo a la responsabilidad administrativa del servidor público tiene su fundamento legal en el título tercero, capítulo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos. La ley de referencia, es reglamentaria del título cuarto de la Constitución Federal, que contempla el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, ya que en la fracción tercera del artículo 109 vigente se establece la responsabilidad administrativa de estos últimos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo respecto de "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

El artículo 113 de nuestra máxima ley, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán, en las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones, sin que puedan exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Es por medio de la introducción de la responsabilidad objetiva del Estado, a través del decreto publicado en el Diario

Oficial de la Federación del día 10 de enero de 1994, que se establecen en forma completa las bases de sustentación jurídica de la acción de reparación de daños y perjuicios del particular, como consecuencia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Este importante decreto trastoca los siguientes ordenamientos jurídicos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado:

1.- Código Civil, en Materia del Fuero Común para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal.

2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

5.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En materia de procedimiento administrativo. El artículo séptimo del decreto de referencia dispuso que “de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos se reforma el artículo 78 párrafo primero, se adiciona un artículo 77bis.”

De estos artículos sobresale el 77 bis, por que establece una vía para el particular que haya sufrido daños y perjuicios, como consecuencia de la actuación de un servidor público. La adición de este artículo representa ventajas considerables para el particular, como lo señalamos en forma detallada más adelante.

C) PROCEDIMIENTO LEGAL DE RECLAMACIÓN DEL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR PARTE DEL GOBERNADO.

De conformidad con las disposiciones contenidas en el capítulo segundo del título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, podemos concluir que el procedimiento administrativo disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

- Investigación.

Esta se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, pues podría suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación, llegue a obstaculizar el procedimiento.

- Instrucción.

Esta etapa se inicia a través de la citación del servidor público presunto responsable con una anticipación no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, haciendo de su conocimiento la responsabilidad que se le imputa, así como el derecho que tiene de defenderse, con el objeto de que pueda preparar debidamente los argumentos de su defensa.

El aspecto más trascendente de esta fase, es que, exista un pleno respeto a las disposiciones legales de procedimiento, con el propósito de que la autoridad sancionadora cuente con todos aquellos elementos que le permitan emitir todas sus resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

- Decisión.

Una vez que el expediente se encuentra integrado, la autoridad sancionadora, entra de lleno en la etapa de resolución, que teóricamente debería ser dictada en un plazo no mayor a tres días hábiles después de que se decreto el cierre de instrucción, y notificarse dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

- Ejecución.

Esta fase se inicia, por medio de la notificación de la resolución, con la finalidad de que todas las resoluciones que contengan sanciones para los servidores públicos y que hayan quedado firmes puedan ejecutarse en forma inmediata.

La imposición de sanciones disciplinarias se encuentra sujeta al cumplimiento de todos aquellos requisitos constitucionales y de los establecidos en las leyes reglamentarias, para la debida fundamentación, motivación y observancia del procedimiento. Este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para poder preservar la vigencia de los valores de la función pública. De conformidad a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, enuncia los siguientes tipos de sanciones:

- Apercibimiento y amonestación.

Estas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, se imponen con la finalidad de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

- Suspensión.

De acuerdo a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta. En consecuencia, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podemos considerar como sanción a la *suspensión lisa y llana*, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que a la *suspensión temporal* sólo es una medida de procedimental para facilitar las actuaciones de procedimiento.

- Destitución del puesto.

Se ha llegado a argumentar que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales laborales, ya que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la *Constitución Federal* y sus leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel *constitucional*, de conformidad a lo establecido por el

artículo 109, fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del capítulo IV de la *Constitución federal*; en consecuencia el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, así como de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos.

- Sanción Económica.

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

De acuerdo al texto *constitucional*, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las demás sanciones, no así la económica. Por lo tanto, la sanción económica comprende, tanto la multa, como la reparación del

daño o indemnización, tal como se deriva del artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que al referirse a la sanción económica incluye a la indemnización para cubrir los daños y perjuicios causados.

- Inhabilitación Temporal.

Esta sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, esta reglamentada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos del artículo 53, de tal forma que cuando el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y si supera ese monto la sanción podrá ser de diez a veinte años.

D) IMPACTO SOCIAL QUE TENDRÁ LA EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS QUE LLEVE A CABO EL PARTICULAR, CON MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRIÓ EL SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

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

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

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

La simple lectura del artículo objeto de nuestro trabajo de investigación, nos lleva a deducir los siguientes elementos:

- Debe existir previamente un procedimiento administrativo disciplinario.
- Debe determinarse la responsabilidad del servidor público.
- Debe existir previamente una falta administrativa.
- Deben presumirse daños y perjuicios en el particular.

Debe existir previamente un procedimiento administrativo disciplinario que determine la responsabilidad del servidor público para que nazca el derecho del particular de exigir el pago correspondiente por concepto de indemnización, como consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados.

En primer término el procedimiento administrativo de referencia, representa para los particulares bastantes ventajas frente al procedimiento civil establecido por el artículo 1927 del Código Civil para Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, porque el procedimiento administrativo disciplinario no requiere que el daño causado tenga su origen en actos ilícitos dolosos, sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular. En cambio en el procedimiento civil de reclamación de daños, el particular se encuentra condicionado a demostrar que la conducta del servidor público que ocasiono los daños sea consecuencia de actos ilícitos dolosos, que vayan en contra de la disposición legal; es decir, demostrar que la conducta fue realizada intencionalmente, con dolo, con la consiguiente pérdida de tiempo, que se traduce en gastos económicos para el promovente y el desgaste anímico que ello ocasiona. Además esta situación puede ser aún más desesperante para los particulares en caso de que no demuestren que la conducta del servidor público fue realizada intencionalmente, ya que en todos los demás casos, según lo dispone el artículo 1927 del Código en cita, la responsabilidad será subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios ocasionados.

Por lo tanto, la vía de reclamación de daños del artículo 1927 del Código civil del Distrito Federal, no es precisamente la opción más adecuada para el particular que quiera obtener buenos resultados en su reclamación de pago de daños y perjuicios.

Una vez, que se ha determinado la responsabilidad y la sanción correspondiente al servidor público, como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, el particular puede acudir ante el ente público (dependencias, entidades o Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), para que el Estado reconozca directamente la responsabilidad de pago de los daños y perjuicios ocasionados. Y si el ente público niega la indemnización, o el particular no considera suficiente la otorgada, tiene la vía administrativa o la judicial a su elección.

Lo anterior representa un gran avance del reconocimiento de la responsabilidad del Estado, ya que anteriormente a la reforma de 1994, aquellos servidores públicos, que habían sido sancionados en el procedimiento administrativo disciplinario, por una ilegal actuación que ocasiono daños y perjuicios a los particulares, el Estado en ocasiones se negaba rotundamente a resarcir a los afectados por un daño que el mismo había ocasionado. Al respecto, en el artículo octavo del decreto de reformas de 1994, dispuso adicionar la fracción décima del artículo 11, a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de los juicios que se inicien en contra de aquellas resoluciones que, "Se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

También se dispuso agregar una fracción al diverso 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para quedar en los mismos términos que el

artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

De esta manera, el particular podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en caso de una negativa de pago de la entidad correspondiente o si el monto no satisface sus requerimientos, para que sean estas instancias las que resuelvan lo conducente, pero, ya sin el inconveniente que representaba dejar al particular en estado de indefensión.

Es importante considerar que los recursos económicos que el Estado tiene que erogar para cubrir el monto de los daños que provocan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tienen su origen en las partidas presupuestales, que por concepto de gasto público se encuentran contemplados en el presupuesto de egresos de la federación. En este contexto, debemos tener presente, que los recursos públicos son limitados y tiene que hacerse un uso racional y justo de los mismos. Al respecto, el artículo décimo del decreto de reformas del 10 de enero de 1994, en su artículo décimo, contemplo una reforma al artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, a fin de incluir como gasto público los pagos que realicen las dependencias y entidades por concepto de responsabilidad patrimonial, de conformidad a lo establecido en el artículo 126 de la Constitución Federal, que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Con la introducción de la responsabilidad objetiva del Estado en el año de 1994, se reestructuro el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, al quedar establecida la obligación del ente público; la vía para su reclamación; y la base presupuestal para poder cubrir las erogaciones por concepto de indemnización y aunque no constituye un reconocimiento pleno de la responsabilidad del Estado, si puede catalogarse como un importante avance en materia de responsabilidades, que ha tenido como propósito reforzar las bases jurídicas, de prevención de la corrupción en el ejercicio de la función pública y poder garantizar una buena prestación del servicio público. En este sentido consideramos que las próximas reformas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, tienen que enfocarse a que el Estado reconozca plenamente su responsabilidad de indemnizar a los gobernados por los daños que se les causen, sin ningún tipo de condiciones, ni restricciones. En consecuencia, proponemos que las disposiciones contenidas en el Código Civil para el Distrito Federal referentes a las responsabilidades patrimoniales de los servidores públicos sean derogadas o por lo menos se equiparen a las contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en consideración a los siguientes razonamientos:

- 1.- La acción de reclamación de daños y perjuicios consignada en el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal, resulta poco útil y atractiva para el particular, en razón de que se encuentra condicionado a demostrar que el daño causado sea consecuencia de una conducta dolosa; lo cual resulta en pérdida de tiempo y dinero para el promovente.

2.- El Código Civil no es a nuestra consideración el ordenamiento legal indicado para regular aspectos jurídicos, que solamente son de la competencia de las leyes administrativas. El ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece las responsabilidades y los procedimientos para aplicar las sanciones correspondientes. En este sentido, son las autoridades administrativas las únicas competentes para conocer las controversias suscitadas como consecuencia de las responsabilidades de los servidores públicos y la consiguiente aplicación de sanciones administrativas y no las autoridades jurisdiccionales civiles.

3.- Por lo tanto, a nuestra consideración debe desaparecer el procedimiento consignado en el Código Civil o por lo menos igualarlo al procedimiento administrativo consignado en la ley de la materia, para que el particular no se vea en la necesidad de demostrar toda una serie de situaciones complejas que solo se traducen en pérdida de tiempo y de recursos económicos, ya que con el tiempo, todo aquél que tenga la necesidad de iniciar un procedimiento de reclamación de daños, ya va ha estar enterado de las ventajas del procedimiento administrativo disciplinario y por lo tanto la regulación establecida en el Código Civil será ignorada completamente.

Por último tenemos que establecer de manera categórica que la facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, en los términos del artículo 49 constitucional.

La facultad de sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores públicos del Estado en ejercicio del poder público, le es otorgada a cada uno de los poderes de la unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley exige, impongan las sanciones correspondientes. Por lo tanto, las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son aplicables a cada uno de los poderes de la unión, dentro de sus respectivos ámbitos de competencias.

El artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que "Las cámaras de Senadores y Diputados del congreso de la unión, así como la asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia."

El artículo tercero de la ley de referencia, otorga competencia en su fracción primera, a las cámaras de Senadores y Diputados; y en su fracción quinta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su aplicación.

El artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala las causas de responsabilidad para sus servidores públicos, y que de acuerdo a lo dispuesto en su fracción décimo primera, se encuentran las previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.

El Título Octavo, que comprende de los artículos 129 a 140, de la ley en cita, regula lo concerniente a la responsabilidad dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, estableciendo su propio procedimiento y sanciones, que son las mismas seis a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CONCLUSIONES

1.- La Ciencia del Derecho, se encuentra conformada como una unidad, un sistema integrado por diversas disciplinas jurídicas, del cual forma parte el Derecho Administrativo, que como disciplina científica, estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de los órganos del Estado que ejercen la función Administrativa. Es por eso que el Derecho Administrativo no puede considerarse aislado, ya que se relaciona íntimamente por subordinación o por colaboración, con las demás disciplinas jurídicas de las cuales se fortalece y enriquece.

2.- La utilidad del Derecho Administrativo, radica fundamentalmente en conocer el manejo de las diversas funciones que desarrolla la Administración Pública, en sus diversas esferas, es decir, federal, local y municipal, correspondiéndole al estudioso del Derecho en cualquiera de sus grados, la difusión de esta importante rama del Derecho, la cual regula un sinnúmero de actividades, mismas que no deben de ser soslayadas por el gobernado.

3.- El servicio público consiste en aquella actividad estatal, encomendada fundamentalmente a la administración pública, dedicada a satisfacer necesidades prioritarias de la colectividad, a favor del bien común que de otra manera se verían insatisfechas y la cual se encuentra sujeta a un régimen de Derecho Público en razón de la naturaleza del servicio prestado, con el objeto de darle seguridad, continuidad y eficacia a la

prestación del servicio, pudiendo incluso autorizarse a los particulares la prestación de servicios públicos por medio del acto jurídico de la concesión. La trascendencia en la prestación de servicios públicos, consiste en que se satisfacen necesidades colectivas de diversa índole y abarca todas aquellas actividades en las que el Estado participa, que pueden ser de naturaleza material, financiera y cultural.

4.- La manifestación del poder del Estado solo puede ser posible mediante la intervención de aquellas personas que prestan sus servicios a los diversos entes que conforman la administración Pública federal, estatal y municipal, que mediante el ejercicio de la función pública desarrollan todas aquellas atribuciones y facultades conferidas a los entes públicos. Nuestra legislación por medio del artículo 108 constitucional los designa como servidores públicos y se encuentran sujetos a un régimen disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, que es independiente del régimen laboral de carácter meramente prestacional.

5.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México se encuentra integrado por cuatro tipos de responsabilidades: civil, administrativa, penal y política.

6.- Consideramos que el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos representa un gran avance en materia del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que por medio de esta disposición el particular tiene por fin a su alcance un medio para hacer efectivas sus reclamaciones en forma directa al Estado, por los daños y perjuicios que le ocasione la conducta ilícita de un servidor público en ejercicio de sus funciones, pero sin los grandes inconvenientes que representa el procedimiento

establecido en la legislación civil, y que lo condicionan a demostrar una serie de situaciones que lo único que provocan es hacer casi imposible la obtención del pago de una indemnización.

7.-Este artículo 77bis de la Ley de referencia, también trajo aparejada otra ventaja para el particular consistente, de que en caso de negativa de pago por parte de la autoridad que ya ha sido condenada a pagar la indemnización en el procedimiento administrativo disciplinario, podrá acudir al Tribunal Fiscal de la Federación o el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que sean estas instancias las que resuelvan lo conducente, pero sin dejar al particular en estado de indefensión ante una negativa de pago, como sucedía hasta antes de las reformas de 1994.

8.-Aún con estos avances, creemos que aún no existe un reconocimiento pleno por parte del Estado respecto de su responsabilidad patrimonial, ya que la legislación civil todavía regula un aspecto de la disciplina interna de los órganos del Estado, que debería ser de la competencia exclusiva de las leyes administrativas, dando como resultado que el particular que opte por la vía establecida por el artículo 1927 del Código Civil, siga sujeto a condiciones absurdas para poder obtener el pago de un daño que se le causo.

9.-Por otro lado si este artículo mencionado en último término sigue vigente, nunca se va a lograr la unidad legislativa, que requiere el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Es por estas razones que proponemos y concluimos que sea derogado el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal o por lo menos se proceda a igualarlo al

procedimiento administrativo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se aplique en forma subsidiaria a la legislación administrativa y el particular no se vea en la necesidad de demostrar una serie de situaciones absurdas que hacen muy difícil que pueda hacer efectivas sus reclamaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPILLO SAINZ, José. La Deontología del Servidor Público. Instituto de Administración Pública. Serie Praxis 87. México. 1996.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1998.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 3º. Edición.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1996. 28º. Edición.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1990. 15º. Edición.
- GUAL, María Angeles. Guía legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones decálogo. Barcelona, España. 1997.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er. Y 4º. Cursos. Colección textos Jurídicos Universitarios. México 1997. 2º. Edición.

- NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo d-h. México 1995. 8ª. Edición.
- PINEDA, Fanny. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM. Tomo p-z. México 1995. 8ª. Edición.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CONSULTADOS.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa. México, 2000. 125^o. Edición.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000. 2^o. Edición.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000. 2^o. Edición.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000. 2^o. Edición.
- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial Porrúa. México, 2000. 54^o. Edición.
- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Editorial Porrúa. México, 2000. 67^o. Edición.
- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Editorial Porrúa. México, 1932. 1^o. Edición.

- CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Editorial Porrúa. México, 2000. 61º Edición.
- LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA VENEZOLANA. Ediciones Valencia. Caracas, Venezuela. 1999. 10º. Edición.