

347



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
ANTE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DERECHOS HUMANOS.
LA EFICACIA SANCIONADORA DEL SERVIDOR PÚBLICO
(ANÁLISIS COMPARATIVO)"**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

SOFÍA ORTIZ GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. ISIDRO CASAS RESENDIZ

MÉXICO, D. F.

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 MIS PADRES:

LES DEDICO ESTE LOGRO YA QUE SIN SU
APOYO Y SACRIFICIO NO LO HUBIERA
CONSEGUIDO, REITERÁNDOLES MI AMOR,

MUCHAS GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD:

MI AGRADECIMIENTO NUNCA SERA SUFICIENTE
POR DEJARME CRECER, POR DEJARME SER, POR
PERMITIRME EJERCER MI VOCACION.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y DERECHOS HUMANOS, LA EFICACIA SANCIONADORA DEL SERVIDOR PUBLICO. (ANALISIS COMPARATIVO).

Í N D I C E

• **INTRODUCCION**

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1.-EPOCA PREHISPÁNICA	7
1.2.-EPOCA COLONIAL	11
1.3.-MEXICO INDEPENDIENTE	15
1.4.-ORIGEN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE OBLIGACIONES, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO.	
a)LA "LEY JUAREZ"	19
b)LA "LEY PORFIRIO DIAZ"	20
c)LA CONSTITUCION DE 1917	21
d)LA "LEY LAZARO CARDENAS"	22
e)LA "LEY LOPEZ PORTILLO"	25
1.5.-GENESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU INCORPORACION EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO	28

CAPITULO II

LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO Y EL FENOMENO DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	32
2.2.- ORIGEN DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	36
2.2.1 OBJETIVOS Y FUNCIONES.	42
2.3. GENESIS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	49
2.3.1.INTEGRACION, ATRIBUCIONES Y EXCEPCIONES	53
2.4. EL ACTO DE AUTORIDAD Y EL FENOMENO DE LOS DERECHOS HUMANOS	59

CAPITULO III

EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA

3.1.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	66
3.2.- EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	73
3.2.1.-RESPONSABILIDAD CIVIL	77
3.2.2.-RESPONSABILIDAD PENAL	82
3.2.3.-RESPONSABILIDAD POLÍTICA	85
3.2.4.-RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	88
3.3.- LA RESPONSABILIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DERECHOHUMANISTA	96
3.4.- SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD Y VIOLACION A LOS DEREHOS HUMANOS	99

CAPITULO IV

LA EFICACIA SANCIONADORA DEL SERVIDOR PUBLICO

4.1.-EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y FINES PRACTICOS.	106
4.2.-RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL PROCEDIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	122
4.3.-LOS DERECHOS HUMANOS COMO FENOMENO MORAL SOCIAL Y LA EFICACIA DE PRIMER ORDEN.	130
4.4.-NORMAS, RAZONES Y REFLEXIONES PARA LA EFICACIA SANCIONADORA.	136
• CONCLUSIONES	145
• BIBLIOGRAFÍA	150

INTRODUCCIÓN

En México el desarrollo de la Administración Pública se ha convertido en el cauce por medio del cual las atribuciones conferidas a cada Secretaría de Estado se han ajustado a las necesidades gubernamentales provocando consecuentemente una modificación social.

Así como a cada Secretaría le fueron encomendadas diversas funciones a la Secretaría de la Contraloría le fue conferida la observancia de éstas en materia de control gubernamental siendo una de sus principales atribuciones la de fiscalización, control y vigilancia de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones que les fueron encomendadas dentro de la administración pública

Cuando un acto de autoridad se manifiesta de manera arbitraria puede ser sometido y sancionado por medio de un procedimiento administrativo, a través de el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece el Título Cuarto de nuestra Constitución Política.

Antes de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ya existía un procedimiento que regulaba la actuación de los servidores públicos no obstante que en materia de impartición de justicia gran parte de nuestra sociedad desconoce que todo servidor público que en ejercicio de sus funciones lesione las garantías y prerrogativas que establece nuestra Carta Magna en detrimento de un particular deberá ser sancionado mediante un procedimiento administrativo que establece el Título Cuarto de nuestra Constitución Política.

Al igual que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a

establecido un procedimiento que sanciona desde el punto de vista de los derechos humanos el acto de autoridad que se manifiesta de manera arbitraria. Sin embargo y aunque ambos procedimientos tienen la misma finalidad desde mi particular punto de vista la eficacia jurídica se encuentra atribuida plenamente al procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de los Servidores Públicos no obstante la gran difusión que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La presente tesis tiene como objetivo el análisis comparativo y concreto entre el procedimiento que instruye la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando el servidor público incurre en responsabilidad y el procedimiento administrativo disciplinario que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1.- EPOCA PREHISPANICA

La importancia de conocer la obra de nuestros antecesores y los antecedentes de nuestro derecho es vital, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, ya que la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues el olvido de esta última hará sentirnos sobrepuestos en nuestra misma nación, y que carezcamos de la raigambre profunda que nos permita resistir los embates de pueblos mejor unidos.

En el presente punto conviene señalar que centraremos nuestra atención en el reino de los aztecas por ser el más representativo y el más importante; así como por encontrarse regulada en su derecho la institución en comento y de igual forma, se hará referencia al Derecho del Reino de Texcoco en la medida que reglamenta el control y responsabilidad de sus funcionarios.

En materia tributaria los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva de la que se encontraba al frente el Señor del reino azteca, pero que conservaban en cuanto al régimen interior de cada uno ellos una independencia absoluta., estos reinos más o menos extensos, estaban constituidos por la fuerza de las armas, y cada uno de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico (mexicas, acolhuas tepanecas, respectivamente), y de numerosos pueblos de distintas razas que habían soyuzgado.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había establecido; contribuyendo además, los mercaderes con una parte de sus productos, y los artesanos con cierto número de las obras que trabajaban. Contábase también entre los tributos vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a casi todos los pueblos tributarios, así como otras muchas cosas diferentes según la calidad de las tierras.

Además de los pueblos y provincias sometidos que tributaban había cuatro clases de tributos, que son:

- Los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos. Dichos colonos cultivaban las propiedades aludidas y daban parte de los productos a sus propietarios, en lugar de pagar el tributo al rey.
- Los habitantes de los Calpullis (barrios), que tributaban al jefe de barrio y al rey.
- Los comerciantes e industriales.
- Los "mayerques", especie de esclavos de la tierra, que entregaban tributo al dueño de las sementeras que sembraban, y no pagaban tributo al rey.

La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, bajo él estaba el Hueycalpíxqui o Calpíxque mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxques menores le entregaban, y de llevar las cuentas de los libros respectivos. En cuanto al mecanismo de control preventivo sobre los funcionarios de la Administración y en especial sobre los jueces, estos eran seleccionados de forma cuidadosa, ya que eran los encargados de la impartición de justicia.

Del estudio del Códice Florentino, se contemplan los requisitos indispensables para el desempeño de la Judicatura, López Austin concluye que, a través de dicha reglamentación; los aztecas siempre

cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de los gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpullis.¹

La remuneración que se hacía a los jueces por parte del rey, consistente en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a ciertas tierras relativas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y obtenían los recursos necesarios para sustentar una familia, conformaban igualmente un medio preventivo de corrupción en estos funcionarios. En las tierras anteriormente citadas existían mayehues (gentes que formaban parte de la propiedad de la tierra), los cuales se encargaban de su cultivo y de proporcionar agua y leña para las casas de los jueces.

López Austin refiere que: “ Los funcionarios estaban libres del tributo y que el tlatoani se encargaba de su sustento y alojamiento; con referencia al control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador, por parte de sus compañeros, cuando el caso no era tan grave e incluso la muerte misma, si la falta era importante, existían además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el tranquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez. Alonso de Zurita coincide con Chavero al apuntar que los delitos de cohecho, descuido en el juicio o embriaguez de los jueces, si eran leves, merecían una represión de todos sus compañeros y que a la tercera falta eran trasquilados y cesados pero la destitución, sobrevenía de inmediato cuando el delito era de cierta gravedad y no ameritaba la pena de muerte”²

¹ López Austin, Alfredo “La Constitución Real de México Tenochtitlán. UNAM. México. 1961 pp. 127-128

² Citado por Alfredo López Austin ob cit p106

El trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponían de igual manera dependiendo de la gravedad del caso, para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados *ex profeso* para ello³, no así la información falsa que se daba al Tlatoani respecto del estado de un asunto y la sentencia injusta que eran sancionadas con pena capital.

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispánicos.

³ Alva, Carlos. Estudio comparado entre el derecho Azteca y el derecho Positivo. Instituto Indigenista Interamericano México. 1949. p.15

1.2. - EPOCA COLONIAL

Las lejanas y fabulosas Indias, incluidas en ellas, la Nueva España tuvieron un papel importantísimo en la política internacional desarrollada por la monarquía española en el siglo XVI, política que estuvo orientada primordialmente a la defensa de la fe católica. En efecto las riquezas de los territorios conquistados constituyeron el primer soporte financiero de las grandes empresas europeas y africanas de los reyes españoles, de tal modo que fue preocupación de éstos y de los oficiales reales de la Hacienda el obtener recursos para tales empresas.

La organización administrativa de la Hacienda Indiana no fue uniforme durante el período de tres siglos que comprendió la Colonia; sin embargo, las características de los órganos administrativos de la Hacienda durante el siglo XVI permanecieron en esencia a lo largo del siglo XVII.

La suprema dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo de ese organismo, durante los siglos XVI y XVII, salvo el periodo de 1557-1562, en que la dirección pasó a manos del Consejo de Hacienda.

La decisión de trasladar al Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla, las amplias facultades que en materia de hacienda venía gozando, desde su creación, el Consejo de Indias fue tomada por Felipe II, quien decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo competente.

Entre las actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda podían distinguirse principalmente dos actividades, la de velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y la de fiscalizar la actuación de los oficiales reales a través de inspecciones directas a los Distritos

Fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en las Indias, por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo.

Precisamente por haber prevalecido esta última práctica revisión de copias de cuentas en el propio consejo se creó una sección propia de dicho Organismo, " La Contaduría Mayor", ocupándose también de llevar razón de los gastos extraordinarios que el rey permitía en las Indias y del envío a éstas de contadores de cuentas por parte del Consejo.

Desde los inicios de la colonización los oficiales reales fueron los funcionarios sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias. El nombramiento de los oficiales reales correspondió siempre al rey, a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del período comprendido entre 1571 y 1591, en que muchos nombramientos de oficiales reales fueron realizados por el presidente del Consejo de Indias.

Son interesantes para este estudio las prohibiciones e incompatibilidades que existían en lo que respecta a los nombramientos por oficio, en principio, estaban impedidos para ser oficiales reales los mercaderes, "por el riesgo de traducir a la Real Hacienda la contratación profesada en la propia". Tenían igualmente impedimento para serlo, los que estuvieran emparentados con la autoridad gubernamental del territorio, ya que dicho parentesco coartaba la libertad en la actuación de los oficiales.

Les era también aplicable la prohibición de desempeñar cargos públicos en las Indias a los hijos y nietos de condenados y quemados por la inquisición. Si no obstante esta prohibición, se atrevían a ocupar oficios o cargos públicos, una real Cédula del 5 de octubre de 1511 ordenaba que se les condenara la primera vez simplemente a la pérdida de dicho oficio; la segunda que les fueran confiscados la mitad de sus

bienes; y la tercera, que se les privara del cargo y de todos sus bienes. Finalmente, tampoco podían ser elegidas aquellas personas que no ofrecían las garantías necesarias, como los arrendadores de rentas o los deudores del fisco. Toda la actuación de los oficiales reales estuvo regida por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria.

La actuación colegiada fue obligatoria para todas las operaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. Juntos habían de asistir a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y a abrir y meter oro en el arca, que precisamente por eso tenía tantas llaves como oficiales había, también juntos abrían los despachos enviados por el rey y los contestaban. La responsabilidad solidaria era el complemento lógico de dicha administración conjunta. Otra de las obligaciones a cargo de los oficiales reales fue la de ejercer sus oficios de manera personal, salvo que no fuera posible hacerlo "por causa justa", aunque este principio fue más bien teórico que práctico.

La obligación de dedicarse únicamente al desempeño de sus tareas administrativas adoptó en las leyes una forma negativa; no podían ir a descubrir minas; no podían desempeñar funciones políticas o judiciales (existía prohibición expresa de ser tenientes del gobernador, alcaldes o corregidores), y todo esto por una razón: para que estuvieran libres en el cuidado de las cosas de la Hacienda Real, procurando estas prohibiciones no sólo él desembarazarles de otros menesteres, sino también una independencia completa en el ejercicio de su delicada función.

Dentro de esta idea de independencia, existían otras prohibiciones: los oficiales reales no podían casarse con hijas, hermanas o parientes, dentro del cuarto grado, de los otros oficiales de los mismos distritos, bajo la pena de privación del oficio y de inhabilitación para tener otro; y tanto ellos como sus hijos, hermanos ó cuñados, por sí o por otras personas, no podían tener minas o ingenios ni entrar en compañías con otros dentro del distrito del oficio real. Una prohibición más lo era el que

el oficial real no podía realizar ninguna clase de tratos comerciales obedeciendo esta restricción al propósito de evitar, por una parte, el empleo de los fondos reales para fines particulares, y por otra, a la intención de defender los derechos de los comerciantes, ya que era de suponerse que los oficiales interpondrían sus intereses a los de los particulares.

Entre las causas de suspensión y pérdida del oficio debido a una pena (la legislación emplea ambos términos como sinónimos, dándoles siempre un carácter de permanente), pueden citarse las siguientes: el hacer tratos con mercaderes, el ausentarse sin licencia, el pagar libramientos sin aprobación real expresa, el dejar devaluar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas. Algunos antecedentes refieren que tenían pena de muerte los oficiales reales que robaban algo de las cajas de su cargo y cometían peculado; de igual forma se afirma que existían penas para aquéllos que traía el dinero fuera de las cajas y granjeaban con él, o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almoneda, o no hacían los pagos correspondientes a los soldados en dinero, sino en especie. Se señala asimismo, que estos funcionarios podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la Hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia.⁴

⁴ Lenz Cardenas, José Trinidad. "La contraloría y el control Interno en México " (Antecedentes Históricos y Legislativos). Ed. Fondo de Cultura Económica Secretaría de la Contraloría General de la Federación México. 1987. pp.23-48.

1.3. -MEXICO INDEPENDIENTE

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingan" del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el Juicio de Residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra primera carta fundamental se dispuso que los "diputados serian inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podía hacerseles cargo de ellas pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública"⁵. Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluido sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.⁶

Otro antecedente en materia de responsabilidades lo encontramos en el Plan de Iguala destacándose que el puesto del servidor público debería de ocuparse por las personas que se distinguen en su adhesión, virtud y mérito. El reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821 estableció entre las obligaciones de los ministros la de

⁵ La residencia tiene su origen en el derecho Romano. se consagra en las siete partidas y en los otros cuerpos legales Españoles, que al extender su vigencia al nuevo mundo descubierto, terminaron arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicaría dicho juicio hasta la llegada de la Independencia, y a partir de ésta en 1824. por citar el texto constitucional que organizó la vida republicana independiente de México, se instaló el llamado sistema del juicio de responsabilidad

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos" Ed. Porrúa. Mexico 1996. pp 41-47.

<<proponer a la regencia las reformas y mejoras que crean conducentes en los cuerpos y ramas dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del estado en todos los ramos de su Administración.>>

El Decreto para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública del 16 de noviembre de 1824 preceptó que "el gobierno tiene facultad de enviar visitadores a los puntos que crea convenientes con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley, y entregar al tribunal competente a los que resulten culpables"⁷, de igual forma en materia de control global de la Administración Pública Mexicana en materia tributaria, se crea en el año de 1824 el Departamento de Cuenta y Razón; dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el objeto de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos.

Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las ordene recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.⁸

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se estableció que las responsabilidades del presidente y vicepresidente de la Federación, de los secretarios del despacho, gobernadores de los Estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

Con un procedimiento semejante surgieron "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836" y las "Bases Orgánicas de la República

⁷ Ruiz Massieu, José Francisco. "Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades" Ed. I.N.A.P. México 1984 pp 43-44

⁸ Diario Oficial de la Federación. "Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo". Miércoles 13 de Mayo de 1998 (Segunda Sección) pp 2

Mexicana de 1842, estableciendo responsabilidad de los funcionarios públicos, pero dicha regulación se encaminó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

En cuanto a la naturaleza de las responsabilidades anteriormente expuestas no se encuentran datos precisos para identificar algún esbozo de un Derecho disciplinario.⁹

Con el establecimiento de la Constitución de 1857, la responsabilidad disciplinaria sufrió un serio estancamiento debido a que en la Constitución como en sus leyes complementarias sólo se establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores refiriéndose únicamente a la responsabilidad penal y política dejando de lado la responsabilidad administrativa.

El título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, solo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes.

El texto del artículo 103 constitucional, estableció que <<los diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, por los delitos faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo>>. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante su período de gobierno sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pp 42-43

de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.¹⁰

¹⁰ Idem. pp.43-44

1.4. -ORIGEN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE OBLIGACIONES, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO

El presente punto tiene como objetivo encaminar al lector en cual ha sido el proceso histórico por medio del cual nuestras actuales instituciones han desarrollado las tendencias contemporáneas en materia de observancia del servidor público, no sólo en materia Hacendaria sino también los medios disciplinarios por medio del cual el Estado ha procurado mantener su observancia dentro de la propia administración pública.

A lo largo de nuestra historia, desde el México Independiente y hasta la actualidad encontramos diversas etapas que han servido de base a nuestra realidad históricamente establecida y que de una o de otra forma han antecedido a lo que hoy conocemos como procedimiento administrativo disciplinario.

a)LA "LEY JUAREZ".- Nace con el decreto del 3 de noviembre de 1870, estableciendo los delitos, faltas y omisiones oficiales aplicables a los altos funcionarios de la Federación y señalándolos como sujetos que eran regulados por el artículo 103 de la Constitución de 1857. Diputados, Senadores, Funcionarios de la Suprema Corte, Secretarios del despacho y Gobernadores de los Estados eran sancionados por violaciones a la Constitución y Leyes Federales; de igual forma el Presidente de la República durante el tiempo de su gobierno sólo se le podía acusar de tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Dicha constitución estableció como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de

atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la constitución o a las leyes federales, estableciendo como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años; todo lo anterior, se determinaba dependiendo la gravedad de la infracción.

Otra de las infracciones a las que hacían referencia era la "omisión en el desempeño de funcionarios oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya omisión estableció como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si se ha o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

b) LA "LEY PORFIRIO DIAZ".- Dentro de la vigencia de la constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1886. Esta ley se denominó "Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", dicha ley regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad de los delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquélla, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además en forma clara determinó la "Declaración de procedencia", que debió dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidos por los funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Este capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad" para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia ó en su caso de improcedencia.

Además de las resoluciones a que se hace referencia sé previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiese cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior; podía procesársele por aquéllos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado en las materias políticas y penal, sin que la responsabilidad administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

c) LA CONSTITUCION DE 1917.- A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha; en el texto original de su título IV estableció las bases "de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los *delitos faltas u omisiones* en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo".

"Los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales eran responsables por violaciones a la "Constitución y Leyes Federales", y de igual forma "El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

De las disposiciones que integran el texto original del título cuarto específicamente los artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que solían identificarse con las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del título cuarto para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

d) LA "LEY LAZARO CARDENAS".- En los términos del quinto párrafo del artículo tercero de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y territorios Federales..." ya que la anterior era reglamentaria de la constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios

de los estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere". Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. - Presidente de la República.
2. - Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. - Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. - Secretarios de Estado.
5. - Jefes de Departamento Autónomo.
6. - Procurador General de la República.
7. - Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

También se dispuso que el Presidente de la República solo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después, de igual forma esta ley hizo diferenciación entre delitos y faltas oficiales definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo

de uno a seis meses. Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. - El ataque a las Instituciones Democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
3. - El ataque a la libertad de sufragio.
4. - La usurpación de atribuciones.
5. - La violación de garantías individuales.
6. - Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales; cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno del funcionamiento normal de las instituciones.
7. - Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se estableció:

1. - Destitución el cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. - Inhabilitación de cinco a diez años.

Con relación a las faltas también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció, el jurado popular, uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Como se puede constatar, este ordenamiento no constituye avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha, posiblemente porque

la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

e) LA "LEY LOPEZ PORTILLO".- Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio derogó la "Ley Cárdenas".

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

Las responsabilidades fueron establecidas conforme al artículo 1º, en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley".

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos y delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

El artículo 3º establece: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III.- El ataque a la libertad de sufragio.
- IV.- La usurpación de atribuciones.
- V.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VII.- Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

"Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas".

No obstante la denominación de delitos oficiales, del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados "Altos Funcionarios" ya que para este caso es aplicable el Juicio Político ante el Poder Legislativo.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21 que serían tales las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el

desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas pretendieron establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleo o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.¹¹

¹¹ *Ibidem* pp 45-54

1.5. - GENESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU INCORPORACION EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas sancionó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dieciocho años más tarde, el 16 de diciembre de 1966, sancionó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Estos instrumentos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos y forman el sistema universal de derechos humanos que cumplen por tal razón un papel equiparable al que desempeñan los textos constitucionales en los sistemas jurídicos nacionales.

La creación de las Naciones Unidas en 1945 es la empresa más revolucionara que ha encarado la humanidad en toda sus historia. Por primera vez se puso en funcionamiento un organismo supranacional con facultades propias, a quien las naciones miembros reconocen la misión de velar por la paz y por la vigencia de la libertad y la justicia en todo el mundo y le reconocen facultades para lograr esos objetivos.

A partir de la Declaración Universal comienza un proceso muy rápido y muy intenso de formulación de declaraciones y de sanción de pactos y convenciones universales que abren paulatinamente la mayoría de las áreas contempladas en la Carta de Derechos Humanos y que se va extendiendo también a nuevas áreas.

Este proceso de legislación universal involucra la normatividad referida a la libre determinación de los pueblos; a la independencia de los países y los pueblos coloniales; a la eliminación de variadas, formas de discriminación; perjuicios e intolerancia; a la crítica y eliminación del apartheid; a la promoción de la condición de la mujer, de los niños; de los jóvenes, de los ancianos y de los discapacitados; a la abolición de la

esclavitud y de prácticas análogas; a la protección de la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a la protección contra la tortura y otros tratos o penas civiles inhumanos o degradantes; a la protección contra la prisión y la detención arbitraria y a la remoción de la igualdad en la administración de la justicia,¹² sin embargo todos los logros anteriores a nivel internacional son consecuencia de antecedentes históricamente surgidos tanto de la Revolución Francesa de 1780 en donde se establecen los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de igual forma la Declaración de Virginia de 1714 y su antecedente más reconocido es cuando surge la figura del "Ombudsman" con la constitución de Suecia en 1809 para establecer un control y cumplimiento de las leyes así como la supervisión de como eran aplicadas estas y desde entonces dicha figura se ha expandido en Europa y América con características y atribuciones acordes a la realidad de cada país.

En México el primer antecedente en esta materia lo encontramos en el año de 1874 con la Ley de la Procuraduría de los Pobres de Don Ponciano Arriaga.

Dicha Procuraduría tenía la función de defender a las personas desvalidas pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o trolero que estos sufrieren en el orden judicial, político o militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

En esta Procuraduría averiguaban los hechos y decretaban la reparación de la injuria o la inculpabilidad de la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplan con sus recomendaciones, pero si el eco merecía pena de gravedad ponían al presunto responsable a la disposición de un Juez competente.

¹² Habermas, Jürgen. "El Derecho, la Política y la Ética" (Actas del II Coloquio Alemán Latinoamericano de Filosofía). Ed. Siglo XXI Editores, Lima. 1991. pp. 125-174.

Otras de las funciones de los procuradores de los pobres era el de visitar a los juzgados, oficinas públicas, cárceles y lugares análogos para formular las quejas sobre los abusos que en estos lugares pudiesen cometer y podían pedir datos e información a todas las oficinas del Estado.

El 3 de enero de 1979 el Dr. Pedro G. Zorrilla siendo gobernador del Estado de Nuevo León crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; cuatro años más tarde en 1983 se funda la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima y poco después a esta figura jurídica aparece en la Ley Orgánica Municipal en Colima el 8 de diciembre de 1984.

El 20 de mayo de 1985 se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundó la Procuraduría para la Defensa del Indígena y el 14 de agosto de 1988 nace la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, esta tenía como finalidad desahogar las quejas que presentarán las personas afectadas por violaciones cometidas por los servidores públicos enunciados en su respectiva ley. Dicha Procuraduría podía investigar la procedencia de las quejas y averiguar la verdad, solicitar informes a los servidores públicos, tener acceso a todos los expedientes, documentos administrativos o judiciales y estos formulan recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos sin emplear medidas de apremio.

Para concluir el 22 de diciembre de 1988 se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro y el 25 de enero de 1982 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y finalmente el 13 de febrero de 1989 la Dirección de

Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril del mismo año se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.¹³

¹³ Carpizo Mc Gregor, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman" Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. C.N.D.H. México 1993 pp 11-16

CAPITULO II

LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO Y EL FENOMENO DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El derecho es uno de los instrumentos fundamentales de la acción del poder público y político.

Las instituciones jurídicas son una categoría de Instituciones "consientes" o "normativas", tales categorías dependen de la moral, los usos sociales y el derecho. La distinción según los sistemas de valores es más fundamental en teoría, pero menos precisa en la práctica. ¹⁴

El derecho es el conjunto de reglas sancionadas por la autoridad pública, y establecidas por las leyes, reglamentos y en general, las decisiones que emanan del poder, se encuentran reconocidas y validadas por las leyes, reglamentos y decisiones del mismo poder. Unas y otras son sancionadas por el poder quien utiliza los medios de sujeción de que dispone (jueces, policías, cárceles, multas, pena capital etc.) para reprimir su violación. ¹⁵

En nuestro orden jurídico existen ordenamientos limitados que tienen el objeto de prever, modificar conductas inadecuadas y del mismo modo regular los actos de autoridad que traspasan los límites que las leyes permiten en el ejercicio del poder regulador de los mismos.

¹⁴ Deverguer, Maurice. "Sociología Política". E.M.P.L.U.G.U.E.S De U.O.B.R.E.G.A.T. Ediciones Ariel Barcelona 3^a. Edición 1972. pp. 103.

¹⁵ Deverguer, Maurice. Ob. Cit pp 104.

Dichos actos están encaminados a preservar la función pública del Estado en materia de regulación de actos que contravengan los preceptos constitucionales en la esfera de las denominadas garantías.

Por ello en el desarrollo de este capítulo nos limitaremos a analizar la potestad disciplinaria tomada en su acepción restringida, cuya justificación se halla "en la especial relación de poder que se encuentra sometida de forma voluntaria el funcionario y justamente por esto, la potestad disciplinaria no tiene un alcance represivo mayor que el contenido de los derechos de la relación de servicios, siendo por ello la sanción máxima que a través de su aplicación puede imponerse como es la de la separación del servicio"¹⁶ y en su caso; ser sancionado por otros ordenamientos que actúan bajo otros patrones de conducta.

De acuerdo con la idea expuesta, encontramos que el Estado reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquellos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización. Se trata de un poder de "policía" que se considera elemento esencial de la autoridad estatal para la realización de sus fines, y que se ejerce sobre la población en general.

Adicional a esa facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales, que en razón del interés general son previamente establecidos.

Este poder especial se regula por disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, las cuales por mucho tiempo se mantuvieron dispersas en normas aisladas o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, laborales y administrativos;

¹⁶ Lozano, Blanca. "La Extinción de las Sanciones Administrativas y Tributarias" Monografías Jurídicas. Ed. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S A Madrid 1996. pp. 138-160.

estableciendo presupuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio.

Paralelamente a la falta de sistematización legislativa, la doctrina y la jurisprudencia utilizaron diferentes enfoques para el tratamiento del régimen disciplinario en la función pública, ubicándolo dentro del Derecho Penal el Laboral y el Administrativo. Junto a las dificultades planteadas por la falta de unidad legislativa, doctrinal y jurisprudencial, resalta la particular naturaleza del mecanismo disciplinario dentro de la función pública y que se pueden dar expresiones tales como el abordar cualquier tema de derecho disciplinario, en el que conviene hacer una reflexión inicial a propósito de la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa.

“Los servidores públicos hablando en términos generales son poco eficientes y tienen tendencias a corromperse y sin embargo solo raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario por el proteccionismo peculiar entre los propios miembros de la administración pública en sus diferentes dependencias gubernamentales”.

Conforme a lo anteriormente señalado, el servidor público debe iniciar su relación con el Estado con una carga especial, determinada por el interés público, no por su voluntad”.¹⁷

Siendo más explícitos en el presente trabajo hemos tenido interés en abordar el delicado tema de las sanciones aplicadas a los servidores públicos y la verdadera capacidad sancionadora que prevé el Estado para aquellos que incurren en una responsabilidad.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “EL Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Ed. Porrúa. 1996. México. pp XIII-XVII .

De igual forma hemos querido realizar un análisis comparativo que en posteriores puntos detallaremos, sobre la "intrusión" de los derechos humanos en el ámbito de las sanciones aplicadas hacia los servidores públicos siendo esta, una "alternativa" más sin embargo no consideramos, ni creemos que el Sistema Jurídico Mexicano haya adoptado una coexistencia en materia de eficacia sancionadora.

Nuestra Constitución Política vigente vierte sobre su contenido el nacimiento de Organismos que tienen como finalidad establecer los cauces por los cuales los servidores públicos pueden ser sujetos a una sanción, en el ámbito de la administración pública pero que dichos actos puedan lesionar la esfera de garantías que gozan los gobernados y que se encuentran plenamente contenidos en nuestra Carta Fundamental.

Por un lado encontramos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que se fundamenta y nace con el artículo 109 constitucional que da nacimiento al Código Ético a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al cual todo servidor público debe sujetarse y por el otro lado encontramos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que tiene su origen en el artículo 102 apartado B y que en su ámbito plurintencional en defensa de los denominados derechos humanos de igual forma establece la observancia del servidor público tutelando los derechos fundamentales de los gobernados aunque sin una eficacia de fondo tiende a la observancia, siendo estos los motivos que justifican la realización de esta tesis que desarrollaremos y que responsablemente tiene por objeto señalar la potestad disciplinaria por la cual está dotado el Estado y su efectiva eficacia sancionadora por medio del procedimiento administrativo.

2.2 ORIGEN DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña presidencial de 1982 en el periodo inicial del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se observó un claro reclamo popular: la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la nación así como evaluar y sancionar a los malos servidores públicos. Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instruyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal.

A pesar de los avances experimentados en la modernización de la propia administración pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas.

Tal extremo hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, se modernizara con propósitos de mayor eficiencia del control administrativo.

La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podía lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes y globalizará las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del

Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

Del mismo modo, dentro de una línea de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el particular futuro.

Como consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado.

En virtud de las constantes desviaciones tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades y por último había que tomar medidas de rigor para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público.

A los razonamientos anteriormente mencionados que motivaron la creación de la Secretaría de la Contraloría, cabe adicionar los siguientes objetivos consistentes en:

1. - Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuará con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.
2. - Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.
3. - Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.
4. - Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollará, se constituyera como medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.
5. - Reforzar el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control y;
6. - Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales en atención a la

ciudadanía que en esencia es lo que corresponde a toda la función pública.¹⁸

De lo anteriormente mencionado fue gracias a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Conforme a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis dota principalmente en su artículo tercero a la Secretaría de la Contraloría el vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" y en su artículo XVII "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 prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida."¹⁹

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1994, se reformo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

¹⁸ Lenz Cárdenas, José Trinidad Ob Cit. pp. 496-477.

¹⁹ D.O.F. Miércoles 28 de diciembre de 1982

En este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo", y se dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le corresponden en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.²⁰

Retornando al origen de la Secretaría en cuestión, en el mensaje que dirigió a la Nación al tomar posesión del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado destacó que la "Renovación Moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores", Aclaró que "la guía fundamental de la renovación moral será el derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana. Democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos".²¹

En dichas palabras añade que actualizando las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos se promovió una nueva ley sobre materia, reformas y adiciones a la Legislación Penal y Civil, así como la introducción de nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios públicos.

Precisó que la "Renovación Moral de la sociedad es reto de todos los mexicanos, en donde no se puede permitir que la Nación se debilite y decaiga; nuestros problemas son tan graves, que sólo con una moral renovada lograremos vencerlos,"²² la iniciativa de reformas y adiciones a la constitución comprendía los artículos 22, 73, 74, 76, 94, 97, 127, 134, adicionalmente al título cuarto, que es el título que nos constriñe, con el

²⁰ D.O.F. Miércoles 13 de mayo de 1998.

²¹ Ruíz Massiuo, José Francisco. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades". Ed. INAP. México. 1984. pp 50-54

²² Ruíz Massiuo, José Francisco Ob Cit. pp 54-56.

objetivo de prevenir y sancionar con efectividad la corrupción para que dichas normas obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad para que sus obligaciones no se disuelvan y para que el comportamiento honrado prevalezca, con el objetivo de que en el gobierno prevalezca la justicia para el bienestar del pueblo y del ciudadano, con la finalidad de obtener bases nuevas para que la sociedad recurra al derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde.

El marco jurídico se transformo desde sus fundamentos constitucionales a fin de establecer las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, iniquidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público y dejar en claro que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad.

Así pues las nuevas bases constitucionales quedaron reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor a partir del primero de enero del año en curso y publicada el 31 de diciembre de 1982; Dicha ley, según se lee en la respectiva exposición de motivos establece "las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, tales bases son indispensables cuando no son exigibles las obligaciones, cuando hay impunidad o cuando su incumplimiento es inadecuado.

La ley en cita define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlas y las sanciones y procedimientos para prevenirlas y corregirlas.

2.2.1.OBJETIVOS Y FUNCIONES

A los razonamientos anteriores que motivaron la creación de la Secretaría de la Contraloría destacan los siguientes:

OBJETIVOS:

1. - Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez.

2. -Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

3. -Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la economía nacional.

4. - Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.

5. – Reforzar el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y

6. - Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo, se abandonen caducos sistemas de vigilancia y control tan parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales en detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda función pública.

FUNCIONES:

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos antes señalados, la Secretaría de la Contraloría fue investida de una amplia gama de funciones susceptibles de ser clasificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

De normatividad:

- Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.
- Expedir normas de control para la Administración Pública Federal.
- Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías y Departamentos Administrativos.
- Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías externas e internas.
- Expedir las normas necesarias para el funcionamiento de las oficinas y atención de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y

- Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre su situación patrimonial.

De Vigilancia y Fiscalización:

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.
- Practicar auditorías financieras, legales, de operación y control de gestión de fondos y valores.
- Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- Designar y proponer a los Comisarios Públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.
- Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación.
- Aprobar la designación de los titulares en las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y

De evaluación:

- Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Evaluar el manejo y aplicación de los recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios.

- Investigar los resultados de los programas y acciones del gobierno Federal.
- Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

De control de las responsabilidades de los servidores públicos:

- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias que correspondan.
- Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competen y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de las sanciones respectivas.
- Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.
- Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de la ley; a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o en su caso la correspondiente indemnización.
- Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido, y
- Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de

enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

La Secretaría de la Contraloría General de Federación, como dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su reglamento interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de enero de 1983.

Con fecha 16 de Enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo reglamento interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991- (Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991- 27 de Julio de 1993- Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993- y el 1° de abril de 1994).

Posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito fundamental que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitaría duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría el Ejecutivo Federal, expidió el reglamento

interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo D.O.F. del 12 de abril de 1995, el cual modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los servidores públicos -D.O.F. del 24 de diciembre de 1996 - para dotar de contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se resuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar los correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad, a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del ciudadano Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, dieron origen a la modificación del reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- D.O.F, del 29 de Septiembre de 1997-, la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

2.3 GENESIS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El 10 de Diciembre de 1948 surge la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; promulgada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas con el objeto de concientizar moralmente a los pueblos y del mismo modo regular jurídicamente los derechos y garantías de los hombres en el mundo. Dichas regulaciones han sido establecidas e incorporadas paulatinamente en los ordenamientos y constituciones de los países miembros de las Naciones Unidas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge inicialmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante decreto emitido por el presidente Carlos Salinas de Gortari de fecha 5 de Junio de 1990 teniendo la finalidad primordial de instrumentar mecanismos para la prevención, atención y salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en territorio nacional; esto en coordinación con la Secretaria de Relaciones Exteriores.²³

Otro de los objetivos medulares de su creación fue el coadyuvar tanto en los sistemas de procuración y administración de justicia como en general en los procedimientos ya existentes como son en los casos de responsabilidad de las autoridades de la administración pública. Y una vez concebida como Institución fomentar la participación activa de la sociedad en la "identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma violen los derechos humanos de los ciudadanos así como promover una esfera de defensa aparentemente efectiva de los

²³ Comisión Nacional de Derechos Humanos "Gaceta Informativa". México, D F.. 1º. de agosto de 1990. pp. 6-8

particulares frente a los actos de autoridad”, adoptando en el país de alguna forma la figura del Ombudsman.

Por otro lado “la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se debió a la creciente demanda social a través de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos con el objeto de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policiacos y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.”²⁴

En principio la Comisión Nacional fue instaurada por y dentro del Poder Ejecutivo, adscrita como hemos mencionado a la Secretaría de Gobernación en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esta adscripción administrativa la hizo blanco de severas críticas las cuales iban dirigidas precisamente a su ubicación dentro de una dependencia del poder ejecutivo, donde no cumpliría cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no encontró impedimento alguno que afectará o inhibiera su capacidad de acción debido fundamentalmente a su criterio independiente a su lineamiento al orden jurídico vigente y a su exclusivo compromiso con la protección de la persona humana.

A partir del 20 de Junio de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo Federal adicionando al artículo 102 de nuestra Carta Magna un apartado “B”. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de Junio de ese mismo año. La Cámara de Diputados por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de Junio del año en mención.

²⁴ Lara Ponce, Rodolfo. “Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Moderno”. Ed. Porrúa. México 1997. pp 203-207.

Asimismo, el apartado que se adicionó al artículo 102 constitucional quedó como sigue:

B "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos Organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El Organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

De esta forma la Comisión de Derechos Humanos alcanzó, a solo dos años de su creación, el nivel constitucional que los defensores de los derechos humanos reclamaban, con base en la confianza que generó su actuación al atender innumerables quejas por medio de la emisión de sus recomendaciones.

Desde su rango constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Organismo Descentralizado que cuenta con una ley que la dota de autonomía con una personalidad jurídica y un patrimonio propios esenciales para su función de Ombudsman". ²⁵

²⁵ Lara Ponce, Rodolfo. Ob. Cit. pp 204.

Como anteriormente se ha mencionado la figura real del Ombudsman en otras partes del mundo citando al Ombudsman Sueco, tiene diversas diferencias con el Mexicano que a nuestro muy particular punto de vista una sola persona representa a una institución para cuyo objetivo fue creado, por ello nos oponemos a que se singularice tal figura.

2.3.1 INTEGRACION, ATRIBUCIONES Y EXCEPCIONES.

INTEGRACION

El esquema de integración lo forman: el presidente, los miembros del consejo, el secretario técnico, el secretario ejecutivo, tres visitadores y el personal profesional, técnico y administrativo. En cuanto al nombramiento de dichos funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, corresponde al Poder Ejecutivo proponer al presidente y a los consejeros, para su respectiva aprobación por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente.

ATRIBUCIONES

La Comisión Nacional de Derechos Humanos establece en el artículo 6° de su propia ley las siguientes atribuciones:

- I.- Recibir e investigar quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos.
- II.- Conocer e investigar, a petición de parte u oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia y anuencia de algún servidor público o autoridad; o bien cuando estas últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente

tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102 apartado B, de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por ineficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables así como la inmediata solución de un conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su reglamento interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales asignados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal en los términos de la legislación aplicable la subscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV.- Los demás que le otorgue la presente ley (Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) y otros ordenamientos legales.

EXCEPCIONES

La Comisión no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I.-** Actos y resoluciones de organismos de autoridades electorales; Este hecho obedece a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido y debe mantenerse al margen del debate político ya que si en determinado momento interviniese; correría el riesgo de manchar su imagen defensora y se vería deteriorada su publicidad rectora, aunque en la actualidad tan controvertidos comentarios positivos y aún más negativos; han

hecho de la Comisión Nacional un tema de debate político debido a su mal y poca funcionalidad.

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional; Algunos derechohumanistas como el Dr. Jorge Carpizo McGregor conocido como el "Padre de los Derechos Humanos de México" manifiesta que "En cuestiones Jurisdiccionales estás deben de respetar estrictamente su independencia del Poder Judicial de la Federación como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho; Las Instituciones de Derechos Humanos, no pueden suplir o substituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualquiera de sus respectivas jurisdicciones". ²⁶

Al respecto comentamos que; muchas de las violaciones a los derechos humanos ó mejor llamadas "garantías ciudadanas" son ejecutadas por el personal del Poder Judicial de la Federación, considerado como órgano de autoridad con relación al gobernado, a sabiendas de ello, el fenómeno coloquial que se ha desarrollado es de alguna forma tan significativo que la crítica sancionadora, poco vale en esta materia, y de algún modo nos atrevemos a cuestionar la funcionalidad de la Comisión respecto de su "eficacia " en nuestro orden jurídico.

Continuando con el presente punto Carpizo manifiesta que: "La Comisión no es competente para intervenir respecto de sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo; esto es porque siempre tiene que existir una última instancia de decisión la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior.

Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de

²⁶ Carpizo Mcgragor, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. CNDH. México. 1993. pp. 21

responsabilidad política, porque los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste solo alcanza la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de valor legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica. Por lo que no es posible ni conveniente que se trate de suplirlo o interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla en etapas señaladas por la ley y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.

Así pues, concluimos que la independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada debido a que constituye una garantía para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y; en general su resguardo fortalece la democracia, ya que si un órgano extraño interviniera en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al poder judicial desquiciaría todo el orden jurídico; en cambio de acuerdo a la regla general asentada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos si puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, porque en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y si se puede estar violando derechos humanos; por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar sentencia ha sido rebasado, en este caso la Comisión Nacional puede intervenir para recomendarle que acelere ese proceso, dentro de los mandatos legales.

En la situación en comento no se da ninguno de los graves peligros apuntados respecto a la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, porque en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación sé esta refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento". ²⁷

Indudablemente que ningún procedimiento alterno garantiza la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales, nuestro sistema de impartición de justicia se encuentra bien cimentado, pero cuando alguna autoridad incurre en una falta, incurre en

²⁷ Carpizo McGregor, Jorge. Ob Cit pp 21-22

responsabilidad luego entonces la Comisión Nacional no tiene cabida en situaciones de esta naturaleza.

III.- Conflictos de carácter laboral; En los conflictos de carácter laboral, se debe tomar en cuenta que se trata de controversias entre particulares, debido a ello no se da la posibilidad de que una autoridad o servidor público atenté contra los derechos humanos de alguna de las partes, y cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón, por ello resultaría imposible que otro organismo sustituyera las funciones de las Juntas de Trabajo, es decir en un asunto que causa controversia entre trabajador y patrón a las Juntas de Trabajo les corresponde conocer del asunto, sin embargo, la Comisión podrá intervenir cuando se trate de vicios en los procedimientos.

IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales; esto, es cuando individuos, asociaciones, autoridades u otras entidades por medio de consultas interpreten alguna disposición legal o constitucional en cualquier sentido.

2.4. EL ACTO DE AUTORIDAD Y EL FENOMENO DE LOS DERECHOS HUMANOS

En México nuestra tradición de "leyes incumplidas, influyentismo, corrupción e impunidad ha sido tan prolongada, que entre nosotros hay muchos que creen que esos desvíos, constituyen una fatalidad ante la que sólo es posible la resignación o el enojo estéril²⁸; el principal agujero negro de nuestro universo de justicia ha sido el del abuso del poder inatacable.

Arnaldo Córdova afirma que "el crimen sin castigo no es más que un fallo común en el sistema de impartición de justicia, pero que la impunidad adquiere un nuevo sentido vista como una delincuencia ejercida al amparo de los Poderes del Estado ya que contra el delito o falta cometida o protegida desde el poder no se tiene defensa alguna"²⁹.

Algunos Derechohumanistas como el Dr. Jorge Carpizo ha criticado y cuestionado los actos autoritarios, del Estado y por ende pugna por la formación y sostenimiento de una cultura de respeto colectivo y conforme a la ley sin excepciones ni privilegios; esto es, que tanto los funcionarios como los individuos deben estar sujetos a la ley; el Estado más que nadie debe crear respetar y hacer respetar las normas jurídicas y consecuentemente, mantener el Estado de Derecho (ideología de los derechohumanistas).

Por otro lado Perogrullo afirma que "del servidor público esperamos un servicio, así que si el servidor que transgrede la ley, incluso si el ilícito no llega a configurar un delito, es lo opuesto a la expectativa en el depositada, es un fracaso del Estado de Derecho, es un tropiezo de éste,

²⁸ Arroyo de Anda, Guillermo; Burgoa Orihuela, Ignacio "La Importancia y Perspectivas de las Reformas Penales". Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México 1994. pp. 241

²⁹ Arroyo de Anda, Guillermo; Burgoa Orihuela, Ignacio Ob. Cit. pp. 241-242

ya que aunque el servidor público no represente al conjunto del sistema de gobierno forma parte del mismo".

A la par con los Derechos Humanos, algunos administrativistas afirman que los procedimientos ya existentes día a día caen en desuso sin embargo, el único responsable es el Estado, quien es la entidad reguladora de su propia administración y de sus actos. Lo que hay que preguntarse es si resulta justo que el Estado pague por las acciones desviadas de sus funcionarios y empleados, que se apartan de las directrices y las normas que las propias Instituciones dictan. ¿Por qué el Estado tiene que responder por el proceder reprochable de quien se aparta de las vías y los fines Institucionales?

La responsabilidad del Estado encuentra justificación, en el alto interés que reviste la lucha contra la impunidad de los abusos del poder, esa batalla, como todas, tiene mayores posibilidades de éxito si el Estado dispone de recursos, organización, programas y sistemas de vigilancia; además si se preocupa por seleccionar, capacitar y controlar a sus servidores públicos ya que por lo mismo es responsable de la conducta de estos.

Si los abusos de poder sobrepasan un cierto límite, si dejan de ser la excepción y se vuelven cotidianos, comunes y corrientes, deben encenderse las luces amarillas de nuestra consciencia, jurídica, debido a ello los derechos humanos retoman la tesis anterior y proponen algunas mejoras tocante a la impartición de justicia en nuestro país, por ello denominaremos "el fenómeno de los derechos humanos" a todo aquél movimiento desde el punto de vista del derecho natural encaminado a producir cambios radicales y controvertidos en el Sistema Jurídico Mexicano que no tiene más alcance que aquél que previamente ha establecido nuestra Carta Magna y sus Instituciones, finalidad que pretendemos defender con un criterio responsable y sin desacreditar a los derechos humanos que a continuación estudiaremos más a fondo como fenómeno.

Nuestra sociedad actualmente se basa en mayor o menor grado, en la escasez, la desigualdad y la complejidad de las relaciones y estructuras sociales; a partir de la necesidad de un grado relativo de cohesión, coherencia, estabilidad, equilibrio, capacidad y de cambio dentro del orden, todo derecho es definible como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece, reconoce y sanciona para el cumplimiento de funciones básicas que aseguren el buen desarrollo del respectivo sistema.

El modelo hoy vigente en la mayoría de los países, de relación entre Estado y sociedad, de Imperio del Derecho y de Procuración e Impartición de Justicia, data de algunos siglos atrás³⁰.

Tanto el derecho como la justicia responden a la necesidad del Estado moderno de obtener, para sí y para el respectivo sistema de legitimidad y consenso que es por hoy el reconocimiento de libertades, derechos y garantías para un número creciente de grupos cuyos intereses, demandas y presiones generan e integran un proceso general de democratización de ahí que sea estos los motivos que probablemente mantengan a los derechos humanos en un plano de impugnaciones de carácter social e ideológico; algunos autores manifiestan que los derechos humanos no son asignables a un momento dado, su función no se agota a través del tiempo ni al servicio de un grupo, interés o poder. No cesan de interrogar e interpelar al orden establecido, a los intereses creados, a los poderes vigentes y a las normas instituidas en donde fundamentan críticas, reivindicatorias y propuestas de reformas.

El derecho y la justicia pueden y deben implantarse en las conciencias y en las prácticas de los individuos, de los grupos, de las organizaciones y las instituciones. Los Derechos Humanos pueden revalorizarse, pero no convertirse en una necesidad de ciertos sectores de

³⁰ Saturnino Agüero, Héctor; Aguilar Camín Samuel. "La Procuración de Justicia". "Problemas, Retos y Perspectivas". Procuraduría General de la República México. 1993 Pp 25-27

la sociedad y el sistema político; para solucionar los problemas de impartición de justicia se deben ejercer influencias y producir repercusiones colectivas de considerable potencialidad.

Ricardo E. Dájer Mahuna afirma que "es preciso que la legislación reconozca que los derechos humanos son anteriores y superiores a cualquier legislación, y no constituyen una concesión del Estado, situación que limita la discrecionalidad de la autoridad y, que supone los siguientes presupuestos:

a) Un orden objetivo implícito en la naturaleza que se encarna objetivamente en las exigencias esenciales del ser humano, y se concreta subjetivamente en el derecho que tiene todo hombre de exigir esa serie de bienes y realidades que constituyen el orden moral dentro de la convivencia social, por consiguiente deber de realizarlo y respetarlo en beneficio de él mismo y por todos los demás.

b) Una obligatoriedad, con fuerza moral y un vigor jurídico que por no ser concesión del Estado, obligan a este a reconocer el orden objetivo y subjetivo intrínseco en la persona y que además es un freno a los vicios que pudieran derivarse de considerar concesión a los derechos y garantías.

c) Los derechos de la persona le están inseparablemente unidos desde el primer instante de su existencia y por consiguiente, son inherentes a la misma, moralmente imprescriptibles, intangibles, inviolables inalienables y universales como la propia dignidad, que es su raíz inmediata, y de la que son expresión moral y jurídica.³¹

Básicamente los derechos humanos se conciben en el derecho natural que prevé toda arbitrariedad en el aspecto humano de la persona, e idealizado y tratado de incorporarse aparentemente en legislaciones de

³¹ Saturnino Agüero, Héctor, Aguilar Camín, Samuel Ob. Cit pp 557-579.

³² Herber Lionel A. Hart. "Derecho y Moral". Ediciones De Palma. Buenos Aires. pp. 65-66.

naturaleza como la nuestra, el derecho natural "es el derecho que tienen todos los hombres capaces de elección, no únicamente una porción de ellos, sino a toda la sociedad en general, de igual forma este derecho no es creado o conferido por la acción voluntaria de los hombres sino que esta explícitamente adherido a los hombres"³² sin embargo generalmente los derechos humanos se tratan de incorporar e identificar en el sistema normativo institucional, es decir, en el conjunto de normas y de instituciones vigentes y operativas³³ y aún sin embargo se les reconoce, entonces hablamos de ¿humanizar las leyes?

Ciertamente esa es la bandera de los derechos humanos, que podríamos afirmar que dicho fenómeno se debe por una parte a movimientos a nivel internacional que defienden determinados derechos fundamentados en lo anteriormente expuesto, y por otro lado la mecánica de escape de una sociedad cada vez más atropellada en sus derechos fundamentales pero que los derechos humanistas se contraponen a las instituciones creadas por nuestra Constitución vigente, bajo el rubro de garantías individuales o garantías del ciudadano.

En las palabras que citamos de Ricardo E. Dájer Nahuna, defensor de los derechos humanos, hace referencia que la legislación reconozca que los derechos humanos son anteriores y superiores a cualquier legislación, sin embargo la constitución provee de medios para la observancia de actos de cualquier índole incluyendo los de naturaleza administrativa los cuales son el tema medular de nuestra exposición, sin embargo antes de entrar al respectivo estudio constitucional y de naturaleza administrativa a la que hace referencia las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, citaremos algunos razonamientos lógico-jurídicos, causa de controversia del tema citado:

³³ Heber mos. Juren Ob. Cit. pp. 206.

- Los Derechos Humanos son derechos inalienables y se encuentran incorporados implícitamente en nuestra Constitución, como garantías que todo ciudadano debe gozar.
- Los actos de autoridad que en determinadas situaciones protegen al mal servidor público son sancionados si se invocan los mecanismos de defensa previstos en la constitución.
- Los derechos humanos vía la Comisión Nacional tienen la finalidad de consientizar y hacer una cultura en la sociedad, sin embargo no solucionan el abuso de autoridad.
- Basta con concientizar al igual que los derechos humanos, que la sociedad cuenta con los medios de defensa que nuestra Constitución ha previsto, tal es el caso de la Secretaría de la Contraloría en donde dadas las atribuciones que le fueron conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene la facultad de sancionar al servidor público de la Federación que incurre en responsabilidad.

Las características de los actos que incurren en responsabilidad administrativa serán objeto de estudio en el siguiente apartado, para dar a conocer la vía jurídica que nos proponemos defender confiando ciegamente en las bases y lineamientos que la Constitución ha previsto, ya que es el Estado quien tiene la potestad para imponer sanciones tanto de índole particular como sanciones dentro del propio Estado, debido a que "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, esto de conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico; es decir, las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no esta debidamente fundada y motivada³⁴, en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Porrúa. México pp. 1-2

garantías consagradas en el artículo 16 Constitucional" o bien de los derechos humanos, por ello la Constitución manifiesta el principio de que las autoridades son creadas en beneficios de los gobernados, por lo que la actuación de aquéllos debe ser realizada a favor de estos; tal y como lo prevé nuestra Carta Magna al disponer en su artículo 39 que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

No obstante que nos encontramos en una época de transformaciones es posible afirmar que los principios del Estado que solventa actualmente sea un Estado de tipo absolutista como lo han afirmado los derechohumanistas, es cierto que la "voluntad de la autoridad se encuentra supeditada a la ley y que es posible demostrar sus equivocaciones, sometiendo sus determinaciones a proceso, pero no debemos olvidar que el juzgamiento de la autoridad no incluye todos los campos, ya que el poder público se ejerce por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial³⁵, tal y como se expresa en el artículo 49 Constitucional, en donde resulta que el Estado puede causar daños como consecuencia de la manifestación de su poder en cualquier forma, e incluso actualmente no se han desarrollado aspectos de tipo patrimonial derivado de actos de los poderes legislativo y judicial" de tal forma que las facultades expresas del Estado son satisfacer las necesidades de la sociedad con seriedad; es su obligación evitar que se mal interprete el sentido de los derechos humanos, puesto que una violación a un derecho humano lo es también a una garantía constitucional solo que en su aspecto moral, por ello nos evocaremos a la afirmación mencionada anteriormente, abarcando en casi su totalidad la responsabilidad administrativa, analizando conjuntamente a los derechos humanos para realizar el análisis comparativo al que hemos hecho referencia en apartados anteriores.

³⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Op Cit.* pp. 3-4.

CAPITULO III

EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA

3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

En diciembre de 1982 se reformó el Título Cuarto de la Constitución, junto con los impactos legislativos que reformaron otros ocho artículos constitucionales, creándose, en nuestro concepto, la reforma más profunda e importante, desde la Constitución de Cádiz, sobre el régimen constitucional de las responsabilidades de quienes tienen el privilegio de servir a la sociedad, desde el más modesto empleo, hasta el más elevado rango.

El régimen jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos, lo mismo como conjunto de normas que como ciencia encargada de su estudio, constituye una rama independiente dentro del Derecho Mexicano, que obedece a principios en los diversos planos de eficacia normativa.

Raúl Ramírez Medrano afirma que, el objeto de las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos puede definirse como "Las disposiciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, la naturaleza de las responsabilidades específicas en que pueden incurrir por su incumplimiento y las sanciones, procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas".³⁶

³⁶ Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales. Revista Mexicana de Justicia 87 No. 3 Volumen V Julio-Septiembre. México. 1997 p 64.

Dicha definición fue inspirada en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 1982 al Título IV de la Constitución, estableciendo plenamente quienes son sujetos de responsabilidades así como el procedimiento para aplicarlas.

El objeto jurídico al que hace referencia Raúl Ramírez Medrano, queda establecido mediante la creación de normas localizadas como bienes jurídicos que tutela las conductas de los servidores públicos y que la legislación respectiva las recoge como valores y principios contenidos en el texto constitucional, y que deben de observar quienes tengan la calidad de servidores públicos por encontrarse en los supuestos del artículo 109 Constitucional, del Título IV de nuestra Carta Magna.

A raíz de cualquier concepto que podamos mencionar, en primer término tenemos la definición de Derecho Administrativo que nos proporciona, Andrés Serra Rojas que posteriormente justificaremos “El Derecho Administrativo es el derecho del poder público ejercido por el poder Ejecutivo”, de acuerdo con ello, se puede considerar que existe un elemento formal determinante para poder clasificar las normas y proporcionar el concepto de responsabilidad debido a que el contenido de estas tienen amplia relación con la administración, entendida esta como dependencias o entidades del ejecutivo, lo cual en las normas disciplinarias, sólo es una parte del ámbito de la tutela, toda vez que esta se extiende también a los actos emanados del poder judicial y legislativo.

Ahora bien, si en algún momento comparamos otras definiciones que acepten o desechen el criterio formalista del concepto funcional que considera que el objeto del Derecho Administrativo, norma el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio revista la forma de la función administrativa independiente del poder que la ejerza, encontramos que las normas del Derecho Disciplinario, tienen como objeto de tutela los actos derivados de las funciones Judicial y Legislativa.

La naturaleza de estas normas, tiene por objeto salvaguardar los derechos que el pueblo tiene frente al gobierno, lo cual significa que tiene similitudes con el Derecho de Amparo en la medida que estos instrumentos de control constitucional de amparo, es un instrumento de control formal y materialmente jurisdiccional, a instancia de parte agraviada, de efectos restitutorios, y que protege garantías individuales, en tanto que el control disciplinario ***es un instrumento materialmente jurisdiccional y formalmente ejecutivo, legislativo ó judicial, según el ámbito en que se de la responsabilidad de que se trate, que se ejercita oficiosamente o a instancia de parte agraviada o mediante denuncia o queja, sus efectos no son esencialmente restitutorios y su fundamento no se encuentra, como en el amparo, en la facultad jurisdiccional sino en el poder disciplinario del Estado, entendido en un doble sentido como facultad para imponer una disciplina a través de normas y como facultad para imponer sanciones, disciplinarias, retributivas, disuasivas y ejemplificativas a quienes se apartan de la disciplina normativa que deben observar.***

En fin, lo importante para que un conjunto de normas puedan ser consideradas una rama jurídica, es que éstas tengan como elementos comunes el objeto jurídico y los sujetos de las normas, aún cuando se puedan presentar variaciones respecto a los mecanismos de tutela, además de que, en el caso en cuestión, nos encontramos ante la presencia de normas con mayor jerarquía por tratarse de la subsistencia del equilibrio entre gobernantes y gobernados³⁷.

En cuanto a la definición del término responsabilidad en general, Kellsen considera que un "individuo es responsable en forma directa cuando es posible una sanción como consecuencia de un acto ejecutado por el mismo; es decir que el sujeto que cometió el acto extrajurídico y el que es

³⁷ Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales Ob. Cit. pp 66-69.

objeto de sanción”³⁸, para hacer más explícito el presente punto, y con ello lograr proporcionar nuestro concepto de Responsabilidad Administrativa, citaremos algunos conceptos de diversos autores en cuanto a la consecuencia de la propia responsabilidad como lo es la sanción sin embargo aunque ambos tienen la misma relación, por este medio nos evocaremos a la búsqueda del concepto que abarque ambas circunstancias, el cual es el tema fundamental del presente trabajo.

El Diccionario Jurídico Mexicano menciona que “la sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo”. De la misma fuente Garrido Falla define a la sanción administrativa no como un castigo, sino como un “medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”³⁹.

Rafael de Pina Vara define a la Responsabilidad Disciplinaria, como “aquella a la que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter lícito”⁴⁰, en cuanto a la naturaleza de la sanción administrativa como consecuencia de la propia responsabilidad, algunos autores afirman que esta cumple con la ley y conlleva distintos objetivos; preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios, de castigo ó de pena que se impone a una infracción, a efecto de que prevalezca el poder punitivo de la administración, su poder ejemplificativo y correctivo.

³⁸ H. Goldenberg, Isidoro. “La Responsabilidad”. 2ª Edición. Ediciones Jurídicas Latinoamericanas. Santiago. 1997. pp. 123-148.

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Diccionario Jurídico Mexicano”. Ed. Porrúa UNAM Mexico. 1993 pp. 2872.

⁴⁰ De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael “Diccionario de Derecho”. 19 Edición Porrúa. México. 1993 pp. 443

Mientras que los Derechos Humanos únicamente realizan una observación a quien no cumple u obedece la ley; el Estado tiene como propósito fundamental el castigar o penar al infractor de la ley administrativa.

Por lo anterior, según nuestro punto de vista la Responsabilidad Administrativa es “todo acto, acción u omisión de carácter ilícito en que incurren los funcionarios y servidores públicos al servicio del Estado, y es sancionado por las leyes administrativas cuando en el ejercicio de sus funciones el servidor público viola los reglamentos del Estado, lesionando los intereses del gobernado”.

Todos los servidores públicos tienen una función específica, dentro de las Instituciones Gubernamentales, en la mayoría de los casos se observan violaciones a los reglamentos gubernativos y de policía, debido al contacto social permanente que conlleva a una relación de jerarquía que establecen las leyes, reglamentos y el orden jurídico; sin embargo, los de carácter patrimonial según nuestro punto de vista, también pueden acarrear perjuicios a los individuos en general por el mal uso de los recursos al último destinatario en materia de recursos financieros que el Estado proporciona, y sin embargo tales servidores públicos no se relacionan abiertamente con la sociedad, aún así dichas manifestaciones están sujetas a ser sancionadas, ya que también la autoridad administrativa puede denunciar los delitos en que incurran los servidores públicos de la Federación.

Para terminar, afirmamos que toda responsabilidad esta sujeta a una sanción, sea de la naturaleza que sea, en el caso de la naturaleza administrativa el Estado ha proveído su propia observancia y es en tales casos una alternativa eficaz para frenar corrupción y abusos de poder más sin embargo, la mejor manera de hacer eficaz a un mecanismo de defensa para el particular es la denuncia ya que con ello se fortalecen nuestras Instituciones y de igual forma se da cabal cumplimiento a lo establecido por nuestra Constitución y al Orden Jurídico.

Para concluir el presente apartado, es la potestad disciplinaria que un Estado como el nuestro vive realmente con posibilidades de establecer un auténtico Estado de Derecho, ya que el único fundamento de la potestad sancionadora de la administración es el derecho, de aquí parte su potestad, como algunos denominan “policia administrativa” o la denominación que hacemos como “entidad fiscalizadora de los servidores de la Administración Pública, que le permite sujetar al orden jurídico administrativo vigente a todos los administrados.

El fundamento de esa potestad se encuentra en el artículo 21 de la Constitución, que dice: “... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas ...”.

3.2. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado, los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los Organos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Gabino Fraga afirma que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal y de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones **lo hace responsable administrativamente**⁴¹”, de igual forma nosotros agregamos a las responsabilidades a que hace mención el artículo 109 Constitucional, la responsabilidad política. Con independencia de estos tipos de responsabilidad, cuando un servidor público con motivo de su actuación como tal produzca un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, generará la obligación de resarcirlo.

El artículo 109 de nuestra Constitución establece el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Cuarto como a continuación reproducimos en su integridad:

⁴¹ Delgadoillo Gutiérrez, Luis Humberto “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Ed. Porrúa. México 1996. pp 22

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas al servidor público por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las 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 motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Esto indica que nuestra Carta Magna contempla en dicho precepto el objeto genérico de tutela que es “incurrir en responsabilidad”⁴² como concepto singular y no como concepto plural de diversas responsabilidades.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras se encuentran reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Jurídicamente de igual forma las contempla la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Entonces, el Derecho Disciplinario del Estado pertenece a una rama del Derecho Público Interno “guarda relaciones por demás evidentes, con el constitucional, administrativo, penal, laboral y procesal principalmente.”⁴³

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en conclusión, no es solamente, un efecto teórico doctrinal, que es por demás fundamental, tiene también el más esencial efecto práctico, su aceptación necesariamente derivará en una mayor comprensión de la

⁴² Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales. “Revista Mexicana de Justicia 87” No 3. Volumen V. Julio-Septiembre de 1997. pp 70.

⁴³ Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales Ob. Cit pp. 72-73.

materia que es producto de una reflexión metódica con fines prácticos, ya que a base de la recopilación, sistematización de fuentes y del examen científico de ellas además de la formación de especialistas de esta rama se enriquecerá el ejercicio profesional de las atribuciones del Estado, a favor de una mejor impartición de Justicia.

Estamos convencidos de que las ideas expuestas sólo contribuirán conocimiento de esta rama jurídica en la medida que sean sometidas a la crítica, a su análisis, a su discusión. Estamos conscientes de la imposibilidad de obtener consenso en torno a ellas, pretendemos si acaso, abrir el debate; si contribuimos a generar ese impulso, nuestro trabajo habrá alcanzado sus objetivos, pero al hacerlo, no podemos dejar de recordar que la Constitución es el documento político mediante el cual el pueblo da a través de la representación del constituyente originario o permanente, para plasmar en él los valores y principios con los que quiere regirse, es en esa medida, la conciencia social hecha norma política con efectos jurídicos; por lo cual corresponde al pueblo hacerla, al jurista interpretarla y a la autoridad la adecuada impartición de justicia.

3.2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL

En el punto anterior se analizó detalladamente el artículo 109 de la Constitución, este precepto se encuentra dentro del Título Cuarto y versa sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Cabe hacer mención que el precepto citado no contempla explícitamente la responsabilidad civil no obstante en el artículo 111 Constitucional se menciona que esta responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que “... en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia ...”

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro” y encuentra su base constitucional en los artículos 1°, 12, 13 y 27, que entablan la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, garantizando el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal..

En sentido estricto, la responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como se ha mencionado, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, en otras palabras, manifiestan 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 a cualquier otra. De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de funciones, que causen daños a los particulares.

“...Cuando el afectado es el Estado, se entiende que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público⁴⁴.

Manuel Borja Martínez nos proporciona los elementos de este tipo de responsabilidades:

- a) Los sujetos
- b) La acción u omisión
- c) El daño y
- d) El nexo causal

Tratándose de una responsabilidad oficial, resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil Federal, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público; si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones

⁴⁴ Soberanes Fernández, José Luis. “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”. Ed. Manuel Porrúa México. 1984. pp. 136.

que tiene encomendadas, ésta cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, “sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo, cabra la aplicación del derecho común.”

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, que es el Estado en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiere realizado con ese carácter.

Por otro lado Gabriel Ortiz Reyes, menciona que “de tratarse de una conducta estrictamente personal de éstos, sin ninguna vinculación directa o indirecta con la función o servicio de que se trate, la responsabilidad personal es exclusiva de estos sin que pudiera extenderse a la propia administración pública”, sin embargo más adelante realizaremos algunas aclaraciones con el objeto de que el lector no se confunda más exponiendo al término de este punto nuestra visión para unificar los caracteres que hemos citado.

Por lo que respecta al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa, es más, el Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según sea el caso.

ESTA TESIS NO ESTA
EN LA BIBLIOTECA

En cuanto al daño, este es un elemento objetivo y esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, material o moralmente, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Señala además que se presumirá que hubo daño moral cuando vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Esquerra Portacarrero considera que el daño debe reunir los siguientes elementos:

- a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo “lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan”.
- b) Que el daño sea personal del demandante, lo cual implica que “solo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación”, finalmente el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos le ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario, estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que, a partir de la reforma de los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicados en el Diario oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de fincar la responsabilidad patrimonial a dichos servidores⁴⁵, en cuanto a la apreciación textual de la responsabilidad civil a que hace referencia nuestra Constitución y a manera de síntesis reiteramos que la única referencia la encontramos en el párrafo octavo del artículo 111, que señala que este tipo de responsabilidad puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda, por lo tanto, la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de sus funciones debiendo ser demandada conforme a las normas de derecho civil, con independencia de que su contenido sea resarcitorio, pues de no ser así estaremos en presencia de una responsabilidad penal o administrativa,⁴⁶ o sea que su naturaleza en

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. 1996. México. pp. 27-32.

⁴⁶ Haro Belchéz, Guillermo. "El Régimen Disciplinario de la Función Pública". Experiencias Comparadas. México 1993. Ed. LAPEM. UAEM. pp 37-40.

materia de reparación de daño netamente de naturaleza civil y por tanto aunque pueda generarse controversia debe mencionarse por los alcances jurídicos que trae consigo.

3.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL

La fracción II del artículo 109 Constitucional menciona: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, en donde se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 112 dispone en su parte final “Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el o el subsecuente.”

Los delitos de referencia son:

- Ejercicio indebido de servicio público
- Abuso de autoridad,
- Coalición de servidores públicos,
- Uso indebido de atribuciones y facultades,
- Concusión,
- Intimidación,
- Ejercicio abusivo de funciones,
- Tráfico de influencia,
- Cohecho,
- Peculado,
- Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

De igual forma existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada ***Declaración de Procedencia***.

Los sujetos que gozan de esta protección son: "... los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal..."

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

La regulación de la responsabilidad de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo en la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que “actualmente con claridad que no se admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito.”⁴⁷

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Ob. Cit. pp 24-27.

3.2.3. RESPONSABILIDAD POLITICA

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el artículo 110, son: “... los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Organismo u Organos del gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados y los jueces del fuero común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

“Respecto de las características de los sujetos del juicio político observamos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto a los intereses públicos fundamentales”⁴⁸.

Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

⁴⁸ “Idem”. pp. 33.

El artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos describe en sus ocho fracciones las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales:

I.- El ataque a las Instituciones Democráticas,

II.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano,

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales,

IV.- El ataque a la libertad de sufragio,

V.- La usurpación de atribuciones,

VI.- Cualquier infracción a la Constitución a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones,

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y,

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinen el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados Locales, su responsabilidad política a nivel Federal se genera también, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las Leyes que de ella emanen.

Las sanciones que se puedan imponer por responsabilidad política, se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Federal, así como el 8° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio se substancia ante el Congreso de la Unión cuya Cámara de Diputados, a través de su sección Instructora práctica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

Hecho lo anterior la Cámara de Diputados, erigida en Organó de Acusación examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

Posteriormente, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará la intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora y formulara sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además escuchen a las partes, para que después se proceda a la votación que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción. El juicio político podrá iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

3.2.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, los cuales se encuentran en enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Título Tercero de la mencionada Ley denominado “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS” inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el **código de conducta ético**; con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera, en el ámbito instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término “legalidad”, visto anteriormente como modalidad de la renovación de la sociedad.

Muchos estudiosos del Derecho coinciden en que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se desarrolló adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente la materia sobre responsabilidades de los empleos del Estado se encauzó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene su explicación histórica jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematizado el régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso.

En muchos casos, aún en la actualidad cuando se habla de responsabilidad administrativa, se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y gran parte de la sociedad desconoce los procedimientos, ya que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los Organismos Públicos Descentralizados, e incluso en algunos supuestos se aplican también a los directivos o a las empresas de carácter público.

Tal es el desconocimiento de las personas, que nos atreveríamos a decir que la falta de información de estos procedimientos ha hecho acudir a la gran mayoría de estos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando administrativamente les han violado sus derechos y han sido objeto del abuso del poder de policía. Sin embargo el paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que preside el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario abarca la reparación del daño (no en forma separada como lo mencionan algunos autores) ya que por su naturaleza civil puede ser resarcitoria cuando la autoridad administrativa lo determina, sin embargo no deja de ser una responsabilidad administrativa, con bases, leyes y procedimientos administrativos.

Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal, civil y administrativa, como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal con excepción de la responsabilidad civil, las cuales pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a sanciones mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares la responsabilidad será de carácter civil y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

Durante el transcurso del presente trabajo de investigación y delimitando el contenido el cual tiene objeto nos evocaremos principalmente a demostrar él porque de la hipótesis planteada anteriormente, consistente en realizar el análisis crítico y comparativo en relación con los derechos humanos y el procedimiento administrativo anteriormente descrito.

Sin embargo a manera de aclaración de hoy en adelante haremos referencia a los actos a los que somos susceptibles, al acto que contravenga una disposición enmarcada en la ley, al servidor público que abusa de sus funciones, de las violaciones a los derechos desde el punto de vista de los humanistas, a todos los preceptos que contempla nuestra Carta Magna, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, materia de críticas incuestionables e interrogantes, indagatorias propuestas, al aspecto formal que contienen nuestros preceptos constitucionales a manera de garantías ciudadanas desde el punto de vista administrativo y las posibles soluciones congruentes que plantearemos posteriormente.

Para nuestro análisis el procedimiento administrativo y la responsabilidad del personal al servicio del Estado, más prácticamente, los poderes de policía y de administración pública, son y serán temas de infinita discusión, sin embargo, los alcances que tienen singularmente son materia de aspectos sociales encaminados a soluciones de carácter

legal para su exacta regulación y estricta aplicación de la ley a todo aquél servidor público que incurre en una responsabilidad como se enumera en el inciso en cuestión.

Lo invocado anteriormente en materia legal tiene como objeto delimitar tanto las conductas que son estimadas como causantes de la responsabilidad administrativa, así como las sanciones a que se harán acreedores aquellos individuos que violen las normas correspondientes, pero el propósito fundamental es el de erradicar paulatinamente prácticas burocráticas y corruptelas que han dañado a sectores de la administración pública tanto local como federal que difícilmente pueden combatirse a pasos agigantados.

Tocante a los derechos humanos su incorporación al orden jurídico nacional ha causado controversias desde su aparición, ya que ha abarcado a un sin fin de facultades brindadas, cabe mencionar que en materia de intervención es más difundida que el propio procedimiento administrativo, y sin embargo han coexistido de forma vertical, aunque lejos de reconocer una eficacia que se alude en el aspecto moral del servidor público y porque no decirlo; por implementación de políticas encaminadas a asegurar su funcionalidad y para justificarla.

En lo relativo al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, su propia guía sostiene, que las modalidades de la responsabilidad de que pueden ser objetos los servidores públicos, “son de naturaleza diferente, dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución así la configuración de una responsabilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad”⁴⁹ Las responsabilidades tienen su marco legal vigente en **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, que es el ordenamiento que detalla en gran parte procesal y tipificada de las sanciones administrativas con el objeto que hemos mencionado.

⁴⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público”. México 1994 pp. 14

El objeto de las responsabilidades administrativa y penal no se encuentran especificadas con precisión en cuanto a la naturaleza para comprender su operatividad.

“La responsabilidad penal se determina a partir de la Comisión de un Delito (por citar un ejemplo) y la existencia o inexistencia de éste esta condicionada por la actualización de los elementos del tipo, las leyes tienen como finalidad el tutelar los valores reconocidos como válidos jurídicamente y moralmente por la sociedad”⁵⁰ (o una violación a un derecho humano por decirlo así), en cambio la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación para determinar la falta administrativa no se exige que se colmen elementos constitutivos del tipo sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo.

El artículo cuatro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional, se desarrollarán autónomamente según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades a que alude el artículo tercero de la Ley en mención turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El título cuarto de la Constitución establece que todos los procedimientos son autónomos en el que podríamos incluir el civil, lo mismo las sanciones. “La única restricción al respecto es la de respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una garantía de seguridad jurídica a favor del individuo, su eficacia radica precisamente en la imposibilidad jurídica de que tanto la administración pública como otras autoridades como el juez, apliquen a la misma conducta penas de

⁵⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público”. Ob. Cit. pp 14-15.

igual naturaleza, es decir si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión”⁵¹ y en su caso la reparación del daño.

De ello se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la administración pública y por el juez de la jurisdicción específicamente penal, en relación con una misma conducta infractora; pero de ello no se sigue que de frente al principio de garantía, puedan concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta.

En consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen una relación de reciprocidad.

Sin embargo, esta nueva eventualidad no impide que, acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la administración pública inicie y concluya, por sí y ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público, con la finalidad de imponerle una sanción, pues por la naturaleza misma del proceso pueda invocar al proceso judicial sujeto por el carácter originario, mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que si las circunstancias del caso así o ameritan, que esta se ejerza previa, simultánea o posteriormente a la autoridad judicial que es la única relación que detalla la Constitución, penal-administrativa.

En tales condiciones, si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial es evidente que:

- Es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, el penal y administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

⁵¹ Idem pp. 15.

- Si el delito se configura, el juez actuando en plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones y penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que hayan sido aplicadas por la administración pública una vez substanciado el procedimiento correspondiente.
- Si el delito no se configura, el juez no podrá imponer ninguna sanción, al resolver por sentencia ejecutoriada la inexistencia del ilícito penal, pero en este supuesto, la Administración Pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio Juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello sólo compete a la autoridad administrativa.

En conclusión, la identidad material de conductas antijurídicas y la igualdad de la naturaleza de sanciones por los ordenamientos administrativos y penales, es suficiente y necesario para plantear las siguientes disyuntivas entre las condiciones de ejercicio una y otra potestad:

- a) La prohibición del artículo 109 constitucional sólo quedaría violada si el ejercicio consumado de la potestad disciplinaria por la administración pública, se sumara la imposición de la misma sanción por el órgano judicial.
- b) Existen razones de Derecho Positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la administración pública es única y exclusiva, frente al juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 109 constitucional.

- c) Los procedimientos tanto administrativo como penal pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.
- d) Debe especificarse ampliamente el aspecto civil en materia de reparación del daño, pues es esta la naturaleza que da origen a dicha materia en el procedimiento administrativo.
- e) El sistema de responsabilidades de los servidores públicos parte de la base sobre los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público.
- f) En el mismo orden de ideas, el artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados, así como su respectiva reparación al sujeto pasivo de dicho abuso.”⁵²

⁵² Ibidem. pp 14-18..

3.3.- LA RESPONSABILIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DERECHOHUMANISTA

La naturaleza de los derechos humanos, contemplada desde una visión imparcial describe la responsabilidad a que hicimos referencia en apartados anteriores, desde su muy particular punto de vista y dentro de su competencia, en el ámbito constitucional se da su intervención a lo preceptuado por el artículo 102-B, al mencionar que “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa”, esto es, la única forma de intervención en cuanto a su misión para el cual fue creada.

Sin embargo dichas ideas integradas al orden jurídico mexicano, carecen aún de un real estudio a nivel social; ya que en este sentido se trataría de colocar al individuo en general como un ser con libertad extensiva de tal manera que lo colocarían en un status de digno respeto hubiese o no cometido alguna falta, ahora bien los derechos humanos en cuanto al derecho, y en orden de ideas se afirma que “el derecho es un fenómeno estrictamente humano, y el derecho natural es aquella parte del orden jurídico que proviene de la naturaleza del hombre, ahora bien una de las características del orden jurídico es su carácter de deuda, su exigibilidad y su imperatividad, y otra de ellas es su carácter de medida o norma de obrar social del hombre, por otra parte, es evidente que natural aplicado al derecho, tiene, en cualquier caso, el sentido de unos componentes del orden jurídico que son inherentes al ser humano, significa que hay algo en el hombre que es norma, y, norma imperativa de su obrar, que en el ser humano hay cosas que le pertenecen (derechos) y que es el hombre, en virtud de su propio ser, un ser en relación con los demás, en suma, hay leyes, derechos y relaciones jurídicas que dimanar del ser del hombre.

Este supuesto continuando con el orden de ideas planteadas, es claro también, ya que tal orden jurídico no se origina en las particularidades singulares de cada uno de los hombres, la salud por ejemplo, (se afirma) no es un derecho del hombre por ser alto o bajo, moreno o rubio, blanco o negro; la salud es derecho del hombre porque es hombre. Si las particularidades singulares originasen los derechos o las normas de derecho natural, cualquier ser que las tuviese; sería titular de dichos derechos, y sujeto de las normas.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico es estructura y norma del hombre su aspecto social y, en consecuencia moral.”⁵³ En fin, en base a estas ideas de índole “naturalista” los derechos humanos basan sus principios, en los cuales encuentran una explicación en la ciencia del derecho, quizás, siempre de manera controvertida, sin embargo tocando el punto de vista legal a que hacemos referencia en la presente investigación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (generalizando) coloca en un plano de igualdad la facultad de denunciar a todos los servidores públicos por faltas, acciones u omisiones de naturaleza puramente administrativa, sin embargo las recomendaciones que se emiten al respecto, contienen similitudes que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto tanto las Comisiones Estatales, como la Nacional, siguiendo lo estipulado en el artículo 102 apartado B, posterior a su creación establece que estas conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa **provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación**, sin embargo los alcances de los derechos humanos tienen límite más allá de lo jurídico, ya que, analizando lo anterior, encontramos que el poder Judicial de la Federación, tiene más posibilidades de cometer faltas con el desempeño de sus funciones, por el plano de jerarquía del cual están investidos y no precisamente derechos

⁵³ Hervada, Javier. “Historia de la Ciencia del Derecho Natural”. 2a. Edición. Ed. Fonsa Ediciones Universidad de Navarra. Panplona España. 1993.pp. 314-334.

humanos como lo establece nuestro precepto constitucional en mención, ya que las recomendaciones públicas autónomas no vinculan directamente a los funcionarios y servidores públicos, de ello se desprende que dichas recomendaciones no surten obligatoriedad, sin embargo el objetivo derechohumanista y lo que pretende por amigable composición es la restitución de los derechos violados y la propia sanción recomendada, ya que incluso los derechos violados desde ese punto de vista, pueden ser vistos de manera errónea, ya que dicha visión está basada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal forma, analizando el asunto en mención, la duplicidad existe en cuanto a la relación autoridad-particular y su sancionabilidad de que de ella emana, ya que incluso por medio de la recomendación es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que determina la sanción y tipifica la falta, y en este caso puede ser una violación o un derecho humano desde la visión filosófica de los derechos que todo individuo debe gozar.

En conclusión, la responsabilidad derechohumanista solo trata de ejemplificar moralmente sus atribuciones con independencia de cualquier Organismo de Gobierno, siendo esta una actitud con duplicidad de funciones no imperativas y obligatorias, de tal forma, su eficacia viene a menos cuando el Legislador no desarrolló medios propicios para el fortalecimiento del orden jurídico existente e institucional, ya que un órgano dependiente del Poder Ejecutivo con atribuciones y sin eficacia duplican las funciones de las Dependencias creadas para tal fin como lo es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.4. SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD Y VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS.

Sobre la responsabilidad a que haremos referencia en este apartado, será aquella "imputable a los servidores públicos por razón de sus funciones, y por la otra; se requiere para encontrar y precisar a los sujetos, el buscar la forma de conceptuar a los servidores públicos partiendo desde un esquema constitucional" regulado actualmente en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, para definir los contornos que del propio precepto establecen las normas legales reglamentarias vigentes, en especial la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Para definir tales contornos el artículo 108 de la Constitución General de la República establece textualmente lo siguiente:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.⁵⁴

Del precepto transcrito se desprende que se reputan como servidores públicos para los efectos de responsabilidades, los integrantes de los Poderes de la Unión y algunos funcionarios de los Poderes de los Estados, como en lo general en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, quienes se encuentran en los supuestos siguientes:

En lo particular:

- a) Los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal;
- b) Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal; y
- c) Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

⁵⁴ Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. "Revista Mexicana de Justicia 87" No. 3. Volumen V. Julio- Septiembre de 1997. pp- 102.

En lo General:

Toda persona que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."⁵⁵

Antonio Martínez Báez en base a la información citada con anterioridad, formula un concepto de servidor público que comprende ambos puntos de vista, de tal forma Servidor Público "es aquel que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en el ejercicio de las funciones públicas, en los Poderes de la Unión y particularmente en la Administración Pública Federal."

La realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personal que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios y empleados, según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado.

En el mismo orden de ideas, Rafael Bielsa, define al Servidor Público como "Todo aquél que en virtud de su designación especial y legal y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando ésta se dirige a la realización de un fin público" (actividad jurídica o social), por su parte empleado público es aquél que aporta el trabajo manual o intelectual al Estado. El funcionario público realiza una actividad pública ya sea de autoridad o de gestión.

⁵⁵ Ob. Cit. p.103

En los términos anteriormente expuestos, se ha delimitado quienes son servidores públicos desde el punto de vista constitucional, tanto en lo particular como en lo general, cabría precisar quienes tienen tal carácter en la Administración Pública, tratándose de los funcionarios o empleados, o de toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

En este orden de ideas, para precisar el carácter de servidores públicos en la Administración Pública Federal, hemos tenido que recurrir a un principio constitucional que nos permita definir el campo de actuación de la propia administración, particularmente el artículo 90 de la Constitución Federal, dispone que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.⁵⁶

De manera global y para definir quienes son sujetos de la responsabilidad ha que hacemos referencia en esta tesis, retomando la explicación que de ella hace el artículo 108 de la Constitución, en lo referente a quienes son considerados servidores públicos de la Federación; en relación a ello, "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones."

Siguiendo los trazos planeados, en este apartado, nos referiremos a la esfera de faltas que pueden causar un daño patrimonial, o violar las prerrogativas que la Constitución ha establecido en favor de las garantías ciudadanas; tomando en cuenta lo establecido en el precepto 108 constitucional.

⁵⁶ Idem. p 104.

Todo aquel servidor público, en especial a aquellos que la ley les permite establecer los deberes impuestos en favor del Estado, su obligación es el de mantener el régimen de estabilidad del orden; en base a esto; los servidores públicos en materia de policía, son a su vez; aquéllos quienes tienen más posibilidad de incurrir en una responsabilidad, de acuerdo al grado de investidura mediante el cual están sujetos, por ello al acrecentarse el fenómeno de los derechos humanos, nos encontramos a su vez en una ambigüedad de naturaleza jurídica y formal, toda vez que siempre determinados hechos realizados por un funcionario o servidor público, pueden representar una violación a un derecho humano.

En este mismo contexto; en el plano de la Administración Pública, el servidor público solo en determinados actos, acarrea la naturaleza administrativa; sin embargo dichas faltas que pueden dar origen a la Responsabilidad Administrativa, se encuentran plenamente delimitadas conforme lo dispone la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Así mismo la ambigüedad a que nos referimos anteriormente, también, los derechos humanos, han desglosado una serie de circunstancias, las cuales pueden ser consideradas o en su caso se consideran, violaciones a los derechos humanos, todo ello tomando en cuenta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos; como órgano protector de los derechos humanos en base a su competencia, establece que en su respectivo campo de accionar, se encuentran las violaciones administrativas, vicios en los procedimientos, y que sean cometidos por los servidores públicos, de igual forma tocante al abuso de autoridad, amenazas, el ejercicio indebido del servicio público y responsabilidad de los servidores públicos; con ello demuestra la duplicidad a que nos hemos referido anteriormente, en esta materia, por lo que el legislador en lo sucesivo debe de tener cuidado, la especificación adecuada en el momento de "legislar" o al realizar una adecuación a una conducta, esto es una modificación a nuestra carta magna.

El caso más típico lo encontramos en el artículo 102 apartado B, al reconocer ampliamente la defensa de los derechos humanos en nuestro país en base a las realidades que históricamente han afectado a la sociedad.

En materia administrativa, las responsabilidades han estado establecidas antes del reconocimiento de los derechos humanos que sin duda, es por hoy considerado a nuestro muy particular punto de vista un sinónimo de lo que hoy establece en materia de responsabilidades el título IV de nuestra Constitución.

Los alcances en la unificación de un sólo criterio aplicable, han confundido a la esfera social en base a los mecanismos de defensa que tiene el ciudadano para definir cual es el camino que establecen nuestras leyes para denunciar las faltas cometidas por los servidores públicos señalados en el artículo 108 constitucional.

El servidor público que atente en contra de las garantías del gobernado tendrá que ser sancionado, sin embargo la responsabilidad será de diferente magnitud dependiendo el grado de investidura del servidor público (policía, alto funcionario o empleado de la administración) antecedentes, antigüedad en el cargo además del monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de sus obligaciones.

La Constitución considera en distintos planos, y en muy particulares puntos de vista los hechos sujetos a una responsabilidad administrativa, regulaciones y régimen jurídico aplicable en materia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, más sin embargo la mayoría es de la idea, de que los derechos humanos implican una circunstancia de fondo a problemas extremos de fines inmediatos de agudeza social.

Más sin embargo no hay duda, cualquier violación que sea considerada un derecho humano, la establece nuestro orden jurídico, en la medida que la interpretación se lleve a cabo de manera restrictiva por lo tanto, para terminar podemos afirmar que los derechos humanos son derechos creados para restablecer y observar los mecanismos del aparato administrativo y así en su caso, señalar las omisiones de la misma autoridad administrativa u otra índole ejecutado dichas observaciones con la condición que tales observaciones, no adquieren el carácter obligatorio., con lo que concluyo que de acuerdo a mi particular punto de vista la Comisión Nacional de Derechos Humanos se creo para alimentar el aparato burocrático, su origen se debe a tendencias y presiones netamente internacionales, siendo lo anterior una justificante real de los Derechos Humanos en México.

CAPITULO IV

LA EFICACIA SANCIONADORA DEL SERVIDOR PUBLICO

4.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y FINES PRÁCTICOS.

Durante el desarrollo de nuestra investigación hemos hecho referencia a las raíces y cauces por los cuales se ha desarrollado esta forma de regulación, como herencia de quienes se han ocupado de cimentar el control en materia de lo que hoy conocemos como Responsabilidad Administrativa por parte de un servidor público, todo ello con la finalidad de establecer un Estado ideal de Derecho.

En un Estado de Derecho como el nuestro, el fenómeno de la responsabilidad de los servidores públicos se presenta cuando ellos ejercen atribuciones en forma irregular o sea en la realización de actos concretizados por sus conductas, o por simples omisiones en su realización, actos u omisiones cuya irregularidad manifiesta en mayor o menor grado los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones.

En tal virtud, el problema de la responsabilidad de los servidores públicos se sucita en todos los ámbitos en que éstos puedan manifestar o expresar su comportamiento o conducta, dependiendo el tipo de funciones que realizan los servidores; la responsabilidad puede ser política,

administrativa, penal y civil. La diferencia de la naturaleza de dichas responsabilidades radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

"El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos, su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y la disciplina establecidos en su competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria"⁵⁷, lo que analizaremos a continuación.

Las acciones de coordinación emprendidas entre la Federación y el Estado impulsaron la necesidad de un nuevo ordenamiento legal para reglamentar la responsabilidad administrativa, haciendo más que necesaria la inserción de la Secretaría de la Contraloría en el marco de la Administración Pública Estatal y a la conveniencia de renovar los sistemas y mecanismos de control vigentes, haciéndolos congruentes con los existentes en la esfera federal.

La Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende cinco títulos y sus correspondientes capítulos en los que se regulan ampliamente las responsabilidades en el servicio público, a nivel administrativo, remitiendo en los términos del artículo 4º los del orden penal y civil a los códigos de la materia.⁵⁸ En su título primero establece el objeto materia que regula.

⁵⁷ Castro Rojas, Marco Antonio "La Responsabilidad de los servidores Públicos como concepto fundamental del Estado". Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto Nacional de Ciencias Penales. Revista Mexicana de Justicia 87. No 3. Volumen V. Julio-Septiembre de 1997 pp 110.

⁵⁸ Haro Belchez, Guillermo. "El régimen Disciplinario de la función pública". Experiencias Comparadas. Ed.. UAEM.México. 1993. pp.45.

El artículo 2 de la ley en cita, nos trasladada al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera a los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de la ley. el cual es el artículo que da origen al código ético al que deberá sujetarse todo servidor público.

Los sujetos a que se refiere el artículo 2º son los siguientes:

- I.- Los representantes de elección popular;
- II.- Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- III.-Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y.
- IV.-Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

De conformidad con la parte final del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos de la misma además quienes manejen o apliquen recurso económicos federales.

Por último conviene señalar que los funcionarios anteriormente descritos, son sujetos de responsabilidades administrativas, aunque también de juicio político.

Las autoridades competentes para la aplicación de la ley que se analiza, los enumera el artículo 3º las cuales son las siguientes:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- IV.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- V.- El Órgano Ejecutivo Local del Distrito Federal;
- VI.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VII.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VIII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- IX.- Los Tribunales de trabajo, en los términos de la Legislación respectiva, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades, nos remite al 109 de nuestra Carta Magna, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir el servidor público como son la política, la penal y la administrativa, éstas se encuentran insertas en las fracciones I, II Y III, de este dispositivo.

Se destaca en este sentido; la autonomía de los diversos tipos de procedimientos en los casos en que el servidor público incurra en actos sancionados por las leyes, se puede instaurar en su contra un proceso administrativo, penal o laboral, separadamente o dos o más a la vez, precisamente porque cada uno tiene sus características especiales y más que nada por la autonomía de ellos.

ARTICULO 4º. "Cuando los actos u omisiones en materia de las acusaciones quedan comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quién deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

Por otra parte, el título segundo de la ley de la materia regula el juicio político y la declaración de procedencia; la procedencia del juicio político la encontramos en el artículo 6º, en donde se afirma que es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como:

- I.- El ataque a las Instituciones Democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo, Federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación a uno o varios Estados de la misma sociedad, o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y;

VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes o programas y propuestas de la administración pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. (art. 7)

Respecto al título tercero de la ley en cita, el capítulo I, sobre el sujeto y obligaciones del servidor público, el artículo 47, establece el código ético al cual todo servidor público debe de sujetarse, siendo este, específicamente el cause por el cual se desarrollará todo el procedimiento respectivo que es el caso que nos ocupa.

Retornando al comentario vertido, respecto al código ético; el artículo 47 establece las fracciones que son materia de comentario y son objeto de estudio, para ello enumeraremos las que son de suma importancia.

Artículo 47. *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que el incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.*

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

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

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

IV.-Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destitución, ocultamiento o inutilización indebida de ellas.

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

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

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

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

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

XII.-Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios;

XV.-Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, objetos, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión por sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por un servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se ha retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

XVIII.-Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

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

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

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

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

"El procedimiento administrativo es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias; y teleológicas, pues se analiza en razón del fin que persiguen"⁵⁹.

En tal virtud, y haciendo referencia al procedimiento como garantía, en lo concerniente a nuestro tema, y tomando en consideración el procedimiento que nos ocupa y su tramitación, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona 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 este caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.**"

El artículo anteriormente señalado nos menciona el mecanismo adecuado y el medio para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por ello la propia función pública obliga a los superiores la observancia de las conductas de los inferiores subordinados, todo ello de igual forma con la participación ciudadana en las tareas de control y vigilancia de la función pública.

⁵⁹ Arroyo Hermes, Juan Francisco. "Servidores Públicos, Derechos y obligaciones". Régimen Jurídico del Servidor Público. Ed. Porrúa, México 1995. pp.17.

Con ello se ha creado el sistema nacional de quejas y denuncias y atención ciudadanía, de igual manera también existen otros medios como la actuación oficiosa de la autoridad, conclusiones de las auditorías practicadas a las dependencias y entidades por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Hacienda y Crédito Público así como las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o los hechos que aparentemente puedan ameritar una sanción administrativa, deben hacerse del conocimiento de la propia Secretaría de Contraloría o Contralorías Internas de las Dependencias, por medio de una denuncia o queja; ya que el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 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 iniciara en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente.

Los mecanismos receptores de dichas quejas se encuentran instalados en las oficinas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, el **SACTEL** y oficinas de quejas contra abusos de policías.

Los principios que rigen a la queja son inmediatez y eficacia, con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de quejas y denuncias, las promociones deben contener los datos del quejoso o denunciante, datos del denunciado, descripción de los hechos y de ser posible la aportación de medios de prueba.

En el caso de que la denuncia o queja sea presentada por otro servidor público ésta debe de interponerse ante la Contraloría Interna de la Dependencia o en la Secretaría de la Contraloría tratándose de servidores públicos de la propia Secretaría o en su caso si ésta no fué recibida en la Contraloría Interna de la Dependencia o entidad.

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

Por ello el artículo 50 especifica que "...la Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias ...con el objeto de no causar molestias indebidas al quejoso."

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten. Todo ello para que no pueda ejercerse ninguna represalia en contra del quejoso.

En el inicio del procedimiento disciplinario, se requiere agotar ciertas fases anteriores o preparatorias al inicio de la instrucción, tales como recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación de la queja.

Las fases anteriormente descritas no forman parte del procedimiento mismo, al cual le corresponden otras características de mayor formalidad, si bien esta puede dar origen a un procedimiento administrativo, esta no es una regla general, ni siempre se produce una consecuencia, pues en muchos casos el archivo será el destino de una queja por improcedencia, de esta manera, el período comprendido entre la recepción de una queja y denuncia y el inicio del procedimiento disciplinario a través de la notificación de la citación a audiencia o el oficio o memorandúm que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente un período indagatorio, cuya importancia es de tal magnitud, que de sus conclusiones preliminares

le permitiran a la autoridad determinar si ha lugar la incoación del procedimiento respectivo.

a) Recepción.- En esta fase previa, las unidades receptoras de quejas y denuncias de las dependencias y entidades reciben la queja o denuncia. Entran en contacto con el promovente, conociendo la materia o naturaleza de los hechos denunciados, brindando la asesoría que éste requiere.

b) Ratificación.- La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad le pide al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en sus queja o denuncia, así como su dicho referente a ellos, afirmando si los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos; de igual forma durante la ratificación, investigación o ya en plena substanciación del procedimiento, los quejosos y denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, así como proporcionar material de prueba.

La mera falta de ratificación de quejas o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento respectivo.

c) Admisión.- Toda promoción debe reunir los requisitos del fondo del asunto.

d) Tramitación.- Las quejas recibidas se turnarán de inmediato al titular de la Contraloría Interna a fin de iniciar el procedimiento de investigación de acuerdo con la naturaleza que corresponda.

e) Investigación.- La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos

elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como consecutivos de responsabilidad administrativa de otra naturaleza.

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

Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, serán sancionados por la Contraloría Interna de la Secretaría adscritos; así lo estipula el artículo 52 de la Ley la cual define que la autoridad internamente definirá la situación jurídica del servidor público y así mismo aplicar sanciones a que hace referencia el artículo 53 que a continuación se mencionan:

I.- Apercibimiento público o privado.

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, e;

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

Para el caso de la sanción económica de la fracción V a que nos hemos referido anteriormente, el artículo 55 establece que dichas sanciones serán pagadas por vez única sujetas a los siguientes criterios:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición, y,

II.-El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

En las fracciones II, III y IV del artículo 56 se destacan algunos criterios para la aplicación de sanciones al mencionar que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos; se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza o relación y en los términos de la ley, así como la suspensión del empleo, cargo o comisión y la destitución de servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico; y de igual forma serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.

La ley por otra parte menciona una causa de excepción, en el sentido de que las Dependencias y la Secretaría podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo. (art 63)

El procedimiento en forma lo marca el artículo 64 mediante el siguiente orden:

I.-Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También asistirá a la audiencia el representante de la Dependencia que para tal efecto se asigne. La fecha de citación deberá de establecerse en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles.

II.-Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia o existencia de la responsabilidad imponiendo en su caso al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificando la resolución al interesado

dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.-Si en la audiencia la Secretaría encontrará que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

IV.-En cualquier momento, previa ó posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I, del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución final, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la misma.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. (art. 75)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que, 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, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría 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. (art. 77 bis).

Del análisis que hemos hecho, señalaremos lo más importante que nos menciona la propia ley, respecto del procedimiento en estudio encontramos que esta cuenta con algunas deficiencias aunque se encuentra más apegada a la realidad que las que antecedieron a dichos preceptos.

Esta establece un procedimiento más ágil y expedito, eliminando las tediosas etapas de otros procedimientos que representaban un estado de incertidumbre para las partes en conflicto.

De lo destacable resalta el hecho de que puede dar aviso a la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para denunciar los hechos que puedan haber causado una pérdida o menoscabo atribuida a la falta administrativa, en donde la Secretaria podrá exigir el monto, evitando con ello la necesidad de instrumentar otros medios legales para la recuperación de dichas pérdidas.

En el mismo orden de ideas, las responsabilidades pueden ser de tipo penal e incluso el juicio político, puede ser llevado a cabo por la Secretaria.

Otro aspecto de gran importancia es el referente a las penas impuestas ya que estas son los medios para reprimir las faltas. En este sentido aún falta la revisión adecuada de las sanciones, ya que a simple vista son demasiado "blandas" permitiendo a los servidores públicos reincidir en alguna responsabilidad administrativa.

4.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL PROCEDIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La posibilidad de que el procedimiento administrativo sea confundido por gran parte de la sociedad en cuanto a sus alcances, mismos que conllevan a la eficacia en relación con los derechos humanos, es sin duda alguna; un hecho que causa controversia.

Ambos procedimientos son llevados al margen y en la esfera de la administración pública, con objetivos similares, pero con características distintas en cuanto al surgimiento, tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es sin duda la queja, el método innovador para evitar dilaciones y evitar que los procedimientos sean más tediosos. Lo anterior basado en los principios de rapidez e inmediatez.

Por lo que respecta a este apartado, trataremos el procedimiento y los puntos de vista Derechohumanistas, en relación con la responsabilidad, llevados a cabo en relación con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se refiere a las atribuciones de la Comisión:

I.-Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.-Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presente respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102 apartado B de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas reglamentarias, así como de prácticas

administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos.

IX.-Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.-Expedir su reglamento interno;

XI.-Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XII.-Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.-Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

XIV.-Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XV.-Las demás que le otorgen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Así mismo, el artículo 7° de la ley en cita, menciona que la Comisión no podrá conocer de asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;

II.- Conflictos de carácter laboral; y

IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales legales.

En relación con el procedimiento, el artículo 25 establece que: cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de un representante quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos solo podrán denunciarse por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive los menores de edad.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la fecha en que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar el plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de "Lesahumanidad."

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito, en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones de carácter anónimo. Toda queja deberá ratificarse dentro de los 3 días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en primer momento. (art. 27)

La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas

también podrá presentarse oralmente cuando los comparecientes no puedan o no sepan escribir o sean menores de edad. (art. 29)

En el supuesto de que los quejosos no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones, consideren haber afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos. (art.31)

La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia (art. 32). Cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato y cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quién corresponda conocer o resolver el asunto. (art. 33)

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizado en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. (art. 34)

Desde el momento en que se admita la queja, el presidente o visitadores generales o adjuntos y, en su caso el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada

como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes. (art. 36)

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente. (art. 42)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos dictará acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos con la finalidad de que comparezcan o aporten información o documentación. (art. 43)

Concluida la investigación, el visitador general formulará, en su caso, un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en el cual se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos

fundamentales, y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. (art. 44)

En caso de que no se comprueben las violaciones a Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad. (art. 45)

La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiesen presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación; entregando en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes que constaten que se ha cumplido con la recomendación.

Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite. (art. 46)

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.(art. 70)

La Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos durante o con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar

a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas. (art. 72)

Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión Nacional, está podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

Anteriormente , hemos descrito únicamente los artículos sobre los cuales realizaremos el análisis final, el cual hemos querido ir precisando en el transcurso del presente trabajo de investigación. De lo anterior, también, hemos omitido señalar las inconformidades que se presentan por el incumplimiento de las recomendaciones, sin embargo, debido al carácter de no imperatividad, éste lo detallaremos con posterioridad, al estudiar los aspectos importantes reconocidos como fenómeno, "El fenómeno de los Derechos Humanos".

Las circunstancias políticas y burocráticas que envuelven a la Comisión, justifican la infuncionalidad de ésta respecto a su procedimiento y a la responsabilidad que contempla., la cual aclararemos a continuación.

4.3. LOS DERECHOS HUMANOS COMO FENOMENO MORAL SOCIAL Y LA EFICACIA DEL PRIMER ORDEN.

En relación con el delicado tema de los derechos humanos, en este apartado hemos querido situar al lector en la línea de la eficacia, al referirnos respecto al procedimiento administrativo disciplinario como el único medio rector que posibilita lograr con mayores resultados el buen funcionamiento de las sanciones dentro de la administración pública.

Los derechos humanos a lo largo del tiempo, han desvirtuado la esencia misma de lo que puede ser catalogado verdaderos derechos humanos, el conflicto surge, en el momento que nace la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que en nuestro país se creía firmemente que los abusos de cualquier servidor público serían frenados de manera considerable con resultados satisfactorios en un principio, sin embargo con el transcurso del tiempo las estadísticas que con posterioridad mencionaremos, demuestran ineficacia absoluta y no justificada de la propia Comisión. La eficacia del procedimiento que defendemos y el que se lleva a cabo por la Comisión se encuentran de alguna manera estrechados entre sí.

"La eficacia es, por una parte, la función propia del ordenamiento y, por otra, una necesidad de la colectividad.

El ordenamiento jurídico, tiene sentido en tanto se diriga a la vida humana en sociedad, en tanto sea factible, en sentido material. Su cumplimiento; en la medida en que es eficaz y en la medida que se convierte en orden, va materializando en sí su propio, sentido; y en la medida que es ineficaz va perdiendo sentido hasta desaparecer como ordenamiento, para convertirse en un dato histórico."⁶⁰

⁶⁰ Blanco, Victor; Platero, Gonzalo. "Perspectivas actuales del derecho" Ensayos Jurídicos en tiempos de cambio. Ed. ITAM. México 1991. Pp. 220-222.

El orden jurídico es traducido como un conjunto de ordenamientos que rigen las esferas de la colectividad, sin ese orden se desquiciarían los preceptos en materia constitucional y ordenamientos secundarios necesarios para prevalecer el "orden" y mantener la eficacia y por tanto el estado ideal de Derecho que persigue el Estado.

La colectividad humana requiere de manera indispensable, por la multiplicidad de individuos que la integran, por la variedad de posibilidades con que cada uno de ellos cuenta y por la diversidad de intereses que persiguen, de un orden, sin este orden no es posible concebir un status social.

El orden de las colectividades humanas, por virtud de la libertad y del discernimiento que cada individuo posee, no se produce de manera espontánea, sino que tiene que desprenderse de un ordenamiento establecido.

La eficacia por tanto tiene una doble faceta, pues el ordenamiento tiene un doble destinatario.

Se propone, por una parte, dirigir y orientar las conductas de los individuos que viven en esa colectividad; exige de ellos obediencia. En la medida que los individuos conforman sus conductas a las reglas que los rigen, el ordenamiento se hace eficaz, convirtiéndose de esta manera en orden.

Por otra, orienta también a los individuos que reciben del propio ordenamiento la función de velar por su eficacia, no sólo en el sentido de exigir de los individuos las conductas que espontáneamente no realicen, a pesar de que las reglas se las impongan, sino también en el sentido de generar nuevas reglas que hagan viable la eficacia del ordenamiento (los reglamentos, acuerdos, circulares, actos de las autoridades administrativas, o las sentencias de las distintas instancias jurisdiccionales); exige de esos

individuos la adecuación de sus conductas a los contenidos de las reglas, haciendo con ello eficaz el ordenamiento.

Podría plantearse aquí la cuestión de la sanción punitiva como causa eficiente de la desobediencia; sin embargo esto causaría demasiada controversia; por tanto es indispensable un aparato represor que mantenga por tiempo indefinido a una colectividad completa sujeta a un determinado ordenamiento. La sanción punitiva no es más que la previsión del ordenamiento ante la posibilidad del incumplimiento, una posibilidad equivalente a la otra, a la sanción positiva, que le da a quien cumple seguridad y protección. En una colectividad donde hay un orden jurídico, es muchísimo mayor el número de individuos que cumplen con las reglas, que el de los infractores.

Nuestra sociedad esta constituida a base de valores, valores morales que han prevalecido desde la época precolonial, sin embargo dichos valores, han ayudado a que se extienda la esfera de los derechos humanos como "panaceo o sanalotodo" de nuestro sistema de impartición de justicia.

El Estado es el único ente capaz de salvaguardar los derechos y libertades ciudadanas, más sin embargo, la inadecuada costumbre de corruptelas y los pisoteados derechos de las comunidades desprotegidas de toda la sociedad, en general, han provocado el descontento colectivo razón por la cual el Estado ha buscado ordenes alternativos con la finalidad de que sus objetivos sean ajustados a Derecho.

Por lo anteriormente expresado se han generado lo derechos humanos, apreciándose que la validez de estos, equivale al reforzamiento de la moral pública que el Estado ha perdido durante los últimos años.

Es sin lugar a dudas, el camino olvidado por los servidores públicos de antaño, el que ha constituido en el orden jurídico mexicano la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano protector de tales

derechos, e incorporados en la Constitución desde la creación del apartado B del artículo 102.

El reconocer a los derechos humanos puede tener un carácter ambiguo ya que estos no tienen la característica de ser eficaces desde el punto de vista constitucional y práctico, de ahí que surga la interrogante y su cuestionable funcionalidad.

En relación a tales derechos, y en comparación con el procedimiento administrativo, éste establece un procedimiento creado para que su funcionalidad quede justificada de acuerdo a lo que la Constitución establece.

En este sentido el artículo 102 apartado B manifiesta que la Comisión conocerá de quejas de carácter administrativo provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Citando una estadística, ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, menos del 2% de las quejas presentadas en contra el elementos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, terminan en recomendación, mientras que ninguna de la mil quejas presentadas durante esta administración es remitida a la procuraduría ciudadana.

En diciembre de 1997 se presentaron ante la Comisión de Derechos Humanos de la capital 113 quejas, además de las 131 que se registraron en enero de 1998; así mismo en los meses de marzo y abril la comisión recibió 114, 152 y 154 quejas, respectivamente, de las cuales ninguna ha dado como resultado recomendación alguna. En el mismo contexto y año, se registraron 127 en mayo, 157 en junio y 130 en julio; por tanto menos del 2% han seguido el curso de la recomendación todo ello, por falta de medios probatorios y aseveraciones que dan la conclusión de una ineficacia

absoluta, ya que no vinculan a ninguna autoridad como caso de excepción en el Poder Judicial de la Federación.

De lo anterior, desde el punto de vista que nos interesa nos encontramos con un procedimiento totalmente sin resultados que no beneficia al sujeto pasivo que lo invoca; es decir, realmente ineficaz.

Lo único rescatable del procedimiento ante la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la validez que pende de ello; es decir hacerlo válido desde el punto de vista de mover el mecanismo para el que fue creado; sin embargo una recomendación no precisamente es la culminación de la eficacia, es únicamente un medio moral que utiliza la Constitución para que con medios de amigable composición o reparación del daño, se pueda simplificar y de ello invocar un medio de defensa que prevé nuestro orden jurídico.

Los Derechos Humanos son la moral del Estado en cuanto su naturaleza administrativa y sus fines, si no es competente en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; ¿entonces para que sirve? ¿cual es el fin mediato que persigue?

Quizás desde nuestro punto de vista, la función de los Derechos Humanos es el de interpelar al orden establecido, a los intereses creados, a los poderes vigentes, a las formas instituidas, fundamentan críticas, reivindicaciones y propuestas de reformas, basando sus ideas en las "libertades humanas"; y principalmente a emitir dictámenes sobre la impartición de justicia en nuestro país, coadyuvando con ello a la crítica firme y concisa, sacando a la luz pública las deficiencias e injusticias que se cometen en contra de los ciudadanos y comunidades en general.

En sí podemos considerar en base a lo expuesto, que los derechos humanos son por hoy un fenómeno social y moral, únicamente con expectativas de tendencia hacia las mejoras sociales, ya que su eficacia solo depende del albedrío del servidor público o autoridad, sin embargo el respeto

a los fines que persiguen, son consagrados por la Constitución con el rubro de garantías sociales o del ciudadano, y por ello no precisamente se denominan derechos humanos, lo importante no es el término sino los fines creados por el legislador, la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe de desaparecer, su creación y sus logros son meramente mermados por su ámbito de competencia y su procedimiento ineficaz, lo cierto y lo real es que desafortunadamente en nuestro país , persiste la desigualdad, el hambre, a las comunidades indígenas se les han pisoteados sus derechos humanos, sufriendo de deficiencias económicas, no alcanzan programas económicos prioritarios, tal justicia para ellos es difícil de conseguir, pero no imposible.

Ahí es donde pudiera reforzarse en su caso el Instituto Nacional Indigenista y dotar a los gobiernos estatales y municipales del presupuesto necesario para que puedan reforzarse el progreso y programas comunitarios para elevar la calidad de vida, y con ello sus voces sean escuchadas.

No se tratan abusos de autoridad y por tanto, las violaciones a los derechos humanos únicamente son actos extrajurídicos cuyo impacto social es de relevancia por la manera que se llevan a cabo.

En México la justicia social no es únicamente deber de la Comisión sino del Estado, por lo tanto, deben de reforzarse los programas económicos cuya finalidad es elevar la calidad de vida del indígena, del pobre, del que ha sufrido alguna vejación por parte de la autoridad, en base a ello el procedimiento administrativo disciplinario es por hoy la única opción capaz de frenar el último ejemplo citado ya que también contempla de manera tácita el respeto a las garantías ciudadanas.

4.4 NORMAS, RAZONES Y REFLEXIONES PARA LA EFICACIA SANCIONADORA

El equilibrio real, "autoridad-libertad" exige una herramienta procesal idónea que garantice la tutela de los principios políticos y jurídicos del Estado de Derecho.

La tutela de los derechos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados, (garantías) se arbitra fundamentalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales. En nuestro caso es el procedimiento administrativo, un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articula la relación "poder-derechos", "prerrogativas-garantías" haciendo viable su ejercicio y recíproco respeto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan.

Por otro lado, y a efecto de tutelar situaciones jurídicas subjetivas y efectivizar la responsabilidad pública por la lesión que se le cause a aquéllos, la normatividad prevé mecanismos de fiscalización y protección jurídica. La protección consiste, precisamente, en la consecuencia jurídica obligada como sanción ante la violación de la situación jurídica tutelada.

Las funciones de control tanto políticas o de gestión, como jurídicas o de legalidad, han motivado la creación de un aparato administrativo de fiscalización. Así tenemos "función administrativa de control" dentro de la actividad administrativa, (ejecutiva, consultiva, entre otras) y a la inversa "el control de la función administrativa, género comprensivo de las tipologías de fiscalización (políticas y jurídicas, administrativas, legislativas y judiciales).

En el Estado de Derecho, la administración sólo puede proceder conforme a la ley, sustentada en ella y teniendo en vista el fiel cumplimiento de las finalidades señaladas en la ordenación normativa, por ello la necesidad del procedimiento administrativo, como instrumento jurídico para

la canalización de la voluntad pública, como un requerimiento de la función administrativa de control (auto-control) y del control de la función administrativa (control recursivo).

La finalidad del procedimiento administrativo disciplinario es obrar como "resorte de poder", viabilizando el ejercicio de las prerrogativas públicas y como "instrumento de garantía", asegurando el ejercicio de los derechos subjetivos y las libertades públicas.

Opera siempre como garantía jurídica especial, a través del control interno (de oficio) o externo (a petición de parte) generado por las partes o los sujetos de toda relación jurídica-pública. La protección de las situaciones jurídico-subjetivas se desarrolla, en un primer momento, en el propio ámbito administrativo, verificando un control amplio e integral de la legitimidad y oportunidad del obrar público.

La fiscalización puede generarse de oficio, como auténtica función de autocontrol, por las vías procesales de la revocación de oficio, saneamiento, etc. El control administrativo también puede iniciarse por impulso particular, a través de los recursos administrativos.

La norma jurídica proyecta y exhibe una relación jurídica bilateral, en la que el poder (administración) y la libertad (administrados) tienen el derecho o el deber de exigir o cumplir una determinada prestación de significación pública, prevista por el Derecho. La Constitución ofrece un cierto equilibrio de las atribuciones que otorga, pues confiere atribuciones o competencias al Estado a la vez que reconoce ciertos derechos inalterables a los individuos, ni aquéllas ni éstos deben tener supremacía, por el contrario, deben armonizarse mutuamente dentro del marco del orden jurídico constitucional.

El procedimiento administrativo es, en suma, un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión; el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por la vías

procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de parte interesada.

Los supuestos de existencia del Estado de Derecho imponen al actuar de la Administración criterios de probidad "administrativa" y "pública", rectitud y moralidad en el obrar, que deben ser afianzados por los procedimientos de control interno o externo del quehacer público, estatal o no.

En síntesis, el procedimiento administrativo en comparación con el seguido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un presupuesto o resorte técnico para efectivizar la responsabilidad pública. La responsabilidad estatal opera a través de una actuación procedimental, que tiene como finalidad, precisamente, acreditar la existencia de extremos sustanciales y formales.

Igualmente, la responsabilidad pública y la protección jurídica subjetiva se ejecutan en la propia sede administrativa a través del procedimiento administrativo disciplinario⁶¹, y sin embargo todo lo anteriormente descrito, no iguala lo que defienden los derechohumanistas la "igualdad" en cuanto a facultades se refiere. A la par con la Secretaría de la Contraloría trata de conseguir un Estado de Derecho Ideal, por que con o sin los derechos humanos un verdadero Estado de Derecho requiere de tres requisitos idispensables:

1.-La presencia de un cuadro normativo que imponga a los gobernantes cumplir con determinadas conductas y omitir otras, es decir la obligación de ajustar su conducta a las normas jurídicas obligatorias.

2.-Una sistemática y permanente voluntad de los gobernantes de acatar las leyes, la cual cristaliza en un regular y permanente ejercicio de la autoridad, de los funcionarios (hoy servidores) públicos, cada uno dentro de su esfera de

⁶¹ Drami, Roberto. "El procedimiento Administrativo" Ediciones Cd Argentina Buenos Aires. 1995. pp. 25-30

competencia, de cumplir y hacer cumplir las normas integrantes del ordenamiento jurídico.

3.-Un sistema eficaz de responsabilidades, el cual hará sancionar a los servidores públicos que, por no ajustarse a las normas integrantes del ordenamiento jurídico y por violar las disposiciones jurídicas, ocasionan daños y perjuicios a la Nación, a sus instituciones e intereses de dominio público, a la sociedad en su conjunto o a algunos de sus segmentos o fracciones, o los ocasionados directamente a los derechos e intereses jurídicos de los particulares, sean ciudadanos o no todo esto para poder establecer el anhelado orden que beneficie a la sociedad en general.⁶²

Lograr el Estado ideal, el respeto a las garantías ciudadanas, desentrañar el único sentido amplio que nuestra Constitución ha establecido en el apartado de las responsabilidades de los servidores públicos, y creando la esfera particularmente de quienes son servidores públicos, sujetos a sanciones indicando los caminos por medio del cual se desarrollo el procedimiento en la hoy instaurada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el mismo orden de ideas, la Constitución "más que exculpar, procura que todo funcionario acepte la responsabilidad total de sus actos"; unos son premiados; otros sancionados.

Un efectivo sistema para exigir la responsabilidad comprende necesariamente entre otros aspectos:

La existencia de leyes que establezcan figuras delictivas, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; de tribunales que goce de una idónea competencia, es decir que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad de altos, medianos y bajos funcionarios y, por último, de un efectivo sistema de acusación, que debe de reunir las

⁶² Krieger, Emilio "La Constitución Restaurada" (Hacia un Congreso Constituyente). 2ª. Edición. Ed Grjalbo. México 1995.pp 203.

condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular no se inhiba de hacerlo por temor a represalias por parte de los acusados.⁶³

En relación al primer comentario, un real y efectivo sistema de impartición de justicia, de fondo no existe, pero si se han unido esfuerzos de las Dependencias del Estado cuyo objetivo es precisamente ello, lograrlo y hacerlo verdad, sin invadir otras esferas que den origen al abuso de autoridad, las figuras delictivas han aumentado paulatinamente en las leyes secundarias más sin embargo desde mi particular punto de vista, en el caso que nos ocupa, el procedimiento administrativo disciplinario debido a la importancia de sus funciones, aún no cumple con lo esperado; es decir creo que debe de reforzarse atendiendo sobre todo los índices de sanciones a los servidores públicos.

Por otra parte del análisis que hicimos anteriormente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reafirmamos la gran importancia que tiene su artículo 47, estableciendo el código ético, ideal, y a cual todo servidor público debe de sujetarse, terminantemente haciendo a un lado las delimitaciones planteadas por los Derechos Humanos, ya que centralizado y perfeccionado específicamente el procedimiento administrativo disciplinario, cumplirá más el objetivo sancionador, olvidándose por razones obvias los fines políticos. Debido al escaso número de personas que conocen este medio de defensa, opinamos que se debe dar amplia información a toda la sociedad a través de la radio, televisión, propagandas y programas delegacionales y/o municipales; pues es la publicidad el medio idóneo con alcances mayoritarios; para evitar que este valioso mecanismo de defensa caiga en desuso.

Los Servidores Públicos gozan de atribuciones, sin embargo en la actualidad dichas atribuciones están invadiendo la esfera de las garantías del gobernado. Para evitar lo anterior es importante hacer obligatoria la capacitación de todo servidor público de una manera adecuada sobre la ética profesional haciéndolos reflexionar sobre su accionar.

⁶³ F. Cardena, Raúl "Responsabilidad de los funcionarios públicos". 4ª Edición. Ed. Porrúa México 1982. pp X.

Respecto a las sanciones, pensamos que estas son demasiado benevolentes (dejando a un lado los derechos laborales), tenemos que estar convencidos que las sanciones deben ser más rigurosas, de esta manera muy difícilmente otros servidores públicos reincidirán frenando de esta manera las injusticias que día a día se cometen en la Administración Pública.

Otro aspecto importante que señalamos es lo mencionado en el artículo 77 bis, respecto a que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y si la falta administrativa ha causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida ordenando el pago correspondiente.

De lo anteriormente expuesto, cabe destacar que dichos medios permiten que el particular no acuda a otra instancia administrativa y judicial, que a comparación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solo recomienda a la autoridad que realice las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo tanto no causa obligatoriedad para el fundamento anterior.

A continuación formularemos algunas propuestas que pudieran servir para el mejor y eficaz funcionamiento del procedimiento administrativo disciplinario:

- *Los medios de comunicación mediante convenios de colaboración, pueden realizar campañas intensas con la finalidad de dar a conocer los instrumentos que revisten al procedimiento administrativo, como mecanismo de defensa ante los abusos de autoridad y otras faltas, incluyendo a aquéllas que pudieran configurar un delito.*

- *En dichas campañas, describir los medios de captación de quejas, los lugares donde se levantan las quejas, así como proporcionar los teléfonos de orientación.*
- *La Comisión Nacional de Derechos Humanos, deberá de incorporarse paulatinamente a los criterios que ha establecido la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con la finalidad de unificar los programas asignados a cada uno haciendo más eficaz el control gubernamental.*
- *Las sanciones de los servidores públicos deben de ser más severas, con la finalidad de ser ejemplificativas, en virtud de que por razón de su investidura no se encuentran en igualdad de circunstancias respecto al gobernado .*
- *Todo servidor público deberá de declarar sus bienes patrimoniales y comprobar que no han sido desviados recursos destinados a programas prioritarios, por medio de entrevistas aleatorias a fin de corroborar si los datos asentados en la declaración son iguales a los señalados verbalmente por los servidores públicos.*
- *La fiscalización es el único medio con el que cuenta la Secretaría de Contraloría para la inmediata detección de irregularidades por parte de la autoridad o servidor público, creando plazas con personal altamente calificado y realizando operativos constantes mediante el cual se detectarían detalladamente a los servidores públicos.*
- *Para los fines que intentan conseguirse, se debe de asignar presupuesto suficiente para que la Contraloría realice funciones de fiscalización, eliminando gradualmente beneficios a altos funcionarios, demostrándose de esta manera quien es el verdadero Servidor Público que tiene vocación de servicio y quien utiliza el puesto como trampolín político.*
- *Deberán instalarse módulos de atención y recepción de quejas afuera de cada oficina de los órganos de gobierno y delegaciones políticas, con*

vigilancia constante sobre trámites evitando el cohecho y dádivas para la realización de trámites frenando de esta manera la corrupción.

- *Dar a conocer al Presidente de la República, y a la opinión pública los avances en esta materia, así como difundir que servidores públicos han incurrido en responsabilidad y su sanción respectiva.*
- *Abolir el fuero de los altos funcionarios como requisito de procedibilidad, esta de manera automática..*

Para concluir esta tesis, sólo queremos manifestar que aún existe un gran agujero negro en nuestro universo de justicia, por lo tanto, se advierte que para lograr materializar las ideas que hemos expresado, es necesario accionar el procedimiento administrativo para frenar la corrupción de los servidores públicos.

El Estado debe controlar a sus gobernantes antes que a sus gobernados para elevar la calidad moral y conseguir el Estado ideal de justicia prevaleciendo el Derecho por encima de todas las cosas.

Entendida la autoridad, como un elemento indispensable para la organización de la sociedad, su esencia misma depende de que sea ejercida como auténtica función de dirección y de servicio hacia los fines del Estado de Derecho.

El poder coercitivo pertenece a la autoridad, sólo como un medio para asegurar la dirección y el orden público en el sistema político, pero no constituye su esencia.

Nadie resulta más responsable que quien ejerce función de autoridad, ya que debe de asumir las consecuencias de sus actos a la plena luz del Derecho.

Aquí se encuentra el principio de legalidad en sus propios fundamentos: la autoridad sólo puede hacer lo que le permite el Derecho; los particulares; en cambio, somos libres de hacer todo lo que no nos prohíba el orden jurídico.

La responsabilidad de toda autoridad descansa en la necesidad jurídica y moral, de que todo gobernante ajuste su conducta, con honestidad, al servicio y dirección públicos, es decir que sus actos traduzcan en vida, la esencia misma del principio de autoridad.

Desde este punto de vista, la responsabilidad de los funcionarios públicos, queda abrazada por la universal comprensión del Derecho y la moral. No en vano Aristóteles sostenía que la política es la expresión más sublime de la justicia y de la ética.

Los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de construir, engrandecer y asegurar la vida misma del Estado de Derecho, pues sólo a ellos cabe en plenitud la función de la autoridad como expresión de legalidad responsable. Al pueblo toca el derecho y el vigoroso valor de reclamarlo así y a todas sus autoridades.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo nace en el periodo presidencial del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, gracias a la iniciativa de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982. Posteriormente, mediante Decreto publicado en dicho Diario el 28 de diciembre de 1994, se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficacia bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.
- SEGUNDA:** En este contexto se modificó el nombre de la Dependencia por su denominación actual y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar las funciones administrativas fundamentales, en adición a las que correspondan en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.
- TERCERA:** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, dicha Ley establece las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el Servicio Público. Dichas bases son indispensables cuando no son exigibles las obligaciones, cuando hay impunidad o cuando su cumplimiento es inadecuado.
- CUARTA:** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define las políticas y lineamientos administrativos de los Servidores Públicos, la responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

QUINTA: Los servidores públicos en términos generales, son poco eficientes y tienen tendencias a corromperse; y sin embargo, sólo raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario, por el proteccionismo peculiar entre los propios miembros de la Administración Pública en sus diferentes órganos de gobierno.

Conforme lo anteriormente señalado, el servidor público debe iniciar su relación con el Estado con una carga especial determinada por el poder público, no por su voluntad.

SEXTA: Toda responsabilidad esta sujeta a una sanción, sea de la naturaleza que sea, en el caso de la naturaleza administrativa, el Estado ha proveído su propia obsrvancia, y es en tales casos, una alternativa eficaz para frenar la corrupción y abusos de poder; más sin embargo, la mejor manera de hacer eficaz a un mecanismo de defensa para el particular es la denuncia, ya que con ello se fortalecen nuestras Instituciones, y de igual forma se da cabal cumplimiento a lo establecido por nuestra Constitución y al orden jurídico.

SEPTIMA: El objeto y finalidad de crear a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue la de coadyuvar con los sistemas de procuración y administración de justicia como en general con los procedimientos ya existentes.

Elevada a rango constitucional en el apartado B del artículo 102 de nuestra Carta Magna, a la Comisión se le ha conferido conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por una autoridad o servidor público en detrimento de un particular.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, siguiendo el precepto constitucional, no podrá conocer de actos y resoluciones de autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional y conflictos de carácter laboral.

OCTAVA: Los Derechos Humanos aportan al Derecho Mexicano, una forma de respeto a las garantías ciudadanas; sin embargo, carece de eficacia al ser limitada, por lo que el procedimiento administrativo disciplinario es la base que establece las sanciones al servidor público, y con ello, garantiza un procedimiento eficaz y con prontitud sancionadora, como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

NOVENA: El procedimiento administrativo disciplinario, es un elemento materialmente jurisdiccional y formalmente ejecutivo, legislativo ó judicial, según el ámbito en que se de la responsabilidad de que se trate, y se ejercita oficiosamente o a instancia de parte agraviada o mediante denuncia o queja, sus efectos no son totalmente restitutorios y su fundamento no se encuentra como el amparo, en la facultad jurisdiccional; sino en el poder disciplinario del Estado, entendido en un doble sentido como facultad para imponer una disciplina a través de normas y como facultad para imponer sanciones disciplinarias, retributivas, disuasivas y ejemplificativas o quienes se apartan de la disciplina normativa que deben de observar.

DECIMA: Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad civil, penal, política y administrativa. El conjunto de ellas se ha denominado "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"

DECIMA

PRIMERA: En términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se

encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El título tercero de la mencionada Ley denominada "Responsabilidades Administrativas" inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento, y en seguida en el artículo 47, se establece el código de conducta ética; con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y de esta manera, en el ámbito instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término "Legalidad", visto anteriormente como modalidad de la renovación de la sociedad.

DECIMA

SEGUNDA: El funcionario tiene que cumplir con los deberes impuestos, su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza el aparato administrativo, al orden y la disciplina establecidos en su competencia; en este caso, se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria, que al igual que los Derechos Humanos, invoca la queja como el mecanismo para accionar las medidas pertinentes al respecto, aunque la segunda, versa en razón de los derechos fundamentales de los individuos.

DECIMA

TERCERA: El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las obligaciones a que todo servidor público debe de sujetarse, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que el incumplimiento, dará a lugar al procedimiento

sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

DECIMA

CUARTA: Los procedimientos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, son llevados al margen y en la esfera de la Administración Pública, con objetivos similares, pero con características netamente distintas en cuanto al surgimiento de ambas.

Es sin duda la queja, el método innovador para evitar dilaciones y evitar que los procesos sean más tediosos. Lo anterior basado en los principios de rapidez e inmediatez.

DECIMA

QUINTA: Para un real estado de Derecho se requiere un sistema eficaz de responsabilidades, en el cual se deberá sancionar a los servidores públicos que al no ajustarse a las normas integrantes del ordenamiento jurídico y por violar las disposiciones jurídicas, ocasionan daños y perjuicios a la Nación o a sus Instituciones de dominio público, o a la sociedad en su conjunto, algunos de sus segmentos o fracciones, o a los ocasionados directamente a los derechos e intereses jurídicos de los particulares, sean ciudadanos o no, todo esto para establecer el anhelado orden que beneficie a la sociedad en general.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 12^a Edición. Ed. Porrúa. México 1995. 1048 p.
- 2.- Arnaíz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado". 19^a Edición. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1979. 361 p.
- 3.- Arroyo de Anda, Guillermo; Burgoa Orihuela, Ignacio; Castellanos Tena, Fernando. "La importancia y Perspectivas de las Reformas Penales". Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. México. 1994. 286 p.
- 4.- Arroyo Hermez, Juan Francisco. "Servidores Públicos, Derechos y Obligaciones". Régimen Jurídico del Servidor Público. Ed. Porrúa. México. 1995. 316 p.
- 5.- Báez Martínez, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Trillas. México. 1990. 220 p.
- 6.- Blanco, Víctor; Platero, Gonzalo. "Perspectivas Actuales del Derecho". (Ensayos Jurídicos en tiempos y cambios). ITAM. México. 1991. 925 p.
- 7.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Renovación de la Constitución de 1917". Instituto Mexicano del Amparo. México. 1994. 224 p.
- 8.- Bustamante, Jorge; Fix Zamudio, Héctor; Carpizo, Jorge. "Temas y Problemáticas de la Administración de Justicia en México". (Antología). 2a Edición. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1994. 1229 p.

- 9.-** Bunster, Alvaro; Barragán, José. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Porrúa. México. 1984. 143 p.
- 10.-** Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Porrúa. México. 1996. 211 p.
- 11.-** Deverguer, Maurice. "Sociología Política". 3a Edición. Ediciones Ariel. Empluges de Oubregat. Barcelona. 1972. 426 p.
- 12.-** F. Cárdenas, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionario Públicos". Ed. Porrúa. 1982. 567 p.
- 13.-** Fernández, Eusebio. "Estudios de Etica Jurídica". 2a Edición. Ed. Debate. Madrid. 1990. 154 p.
- 14.-** Fix Zamudio, Jorge. "Constitución, Proceso y Derechos Humanos". Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1995. 550 p.
- 15.-** Habermoas, Jurgen; Sobrevilla, David. "El Derecho, la Política y la Etica". (Actas del segundo coloquio Alemán - Latinoamericano de Filosofía). Siglo Veintiuno Editores. Lima. 1991. 231 p.
- 16.-** Haro Bilchez, Guillermo. "El Régimen Disciplinario de la Función Pública". (Experiencias Comparadas). Ed. LAPEM. México. 1993. 200 p.
- 17.-** H. Goldemberg, Isidoro. "La Responsabilidad". Ediciones Jurídicas Latinoamericanas". Santiago. 1996. 837 p.
- 18.-** Hart Heriber, Lionel. A. "Derecho y Moral". (Contribuciones a su análisis). Ediciones de Palma Buenos Aires. Buenos Aires. 1997. 138 p.
- 19.-** Herredondo, Daniel. E. "El poder de la policia en un sistema de Derechos Humanos". Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 1990. 420 p.

- 20.-** Hervada, Jorge. "Historia de la Ciencia del Derecho". 2a. Edición. Ed. Funsá. Ediciones Universidad de Navarra S.A. Pamplona. 1990. 339 p.
- 21.-** Krieger, Emilio. "La Constitución Restaurada". (Hacia un Congreso Constituyente) Ed. Grijalbo. México. 1995 248 p.
- 22.-** Lara Ponte, Rodolfo. "Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano". Ed. Porrúa. México 1997. 238 p.
- 23.-** Lenz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". (Antecedentes Históricos y Legislativos). Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México. 1987. 583 p.
- 24.-** Lozano, Blanca. "La Extinción de las Sanciones Administrativas y Tributarias". (Monografías Jurídicas). Ed. Marcial Pons. Madrid. 1996. 245 p.
- 25.-** Ovalle Fabela, José. "Garantías Constitucionales del Proceso". Ed. Macgraw Hill. México. 1996. 327 p.
- 26.-** Pérez Nuño, Antonio Enrique. "Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio". (Monografías Jurídicas). Ed. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 1996. 318 p.
- 27.-** Ruíz Massiu, José Francisco. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades". Ed. INAP. México. 1984. 190 p.
- 28.-** Saturnino Agüero, Héctor. "La Procuración de Justicia". (Problemas, Retos y Perspectivas). Procuraduría General de la República. México. 1993. 607 p.

HEMEROGRAFIA-

- 1.- Diario Oficial de la Federación. Miércoles 13 de mayo de 1998. Segunda Sección.
- 2.- Gaceta de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos. No. 34. Abril - Junio. 1997. Puebla. 79 p.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1999.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1999.
- 3.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1999.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1999.
- 5.- Decreto Constitucional y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

OTRAS FUENTES

- 1.- De Pina, Rafael; De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho" 19a. Edición. Ed. Porrúa. México. 1993. 525 p.
- 2.- Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ed. Porrúa. UNAM. México 1993. Tomos II,III y IV.

3.- Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. "Revista Mexicana de Justicia 87". No. 3. Vol. V. Julio-Septiembre. 1997. 394 p.

4.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. México. 1994. 106 p.

5.- Escuela Libre de Derecho. "Revista de Investigaciones Jurídicas" Año 7. No.7. México 1983. 409 p.