



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y AMPARO

ANÁLISIS JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO



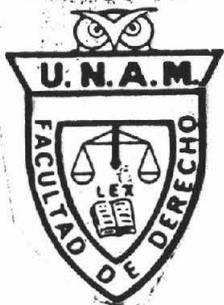
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
HÉCTOR ARTURO GONZÁLEZ ROSARIO

DIRECTOR DEL SEMINARIO: DR. EDMUNDO ELÍAS MUSSI
ASESOR DE TESIS: LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ

MÉXICO D. F.

2005



m349926



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
 AMPARO.

UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE
 MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., septiembre 29 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GONZÁLEZ ROSARIO HÉCTOR ARTURO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

Atentamente
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"

Director

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
 NOMBRE: Hector Arturo González Rosano
 FECHA: 18- Noviembre-2005
 FIRMA: _____

Lic. S. Andrés Banda Ortiz

Facultad de Derecho

U. N. A. M.

Dr. Edmundo Elías Mussi
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
P r e s e n t e

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis Profesional intitulada "Análisis Jurídico del Servicio Público en México", elaborado por el alumno Héctor Arturo González Rosario.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A t e n t a m e n t e

"Por mi raza hablara mi espíritu"

Ciudad Universitaria, Distrito Federal a veintiséis de septiembre de dos mil cinco.



Lic. S. Andrés Banda Ortiz

Dedico éste trabajo:

A Dios, a la Virgen de Guadalupe, a San Judas Tadeo y a todos los Santos, por que creo en ellos y esa creencia me hace ser mejor cada día, porque cuando estoy afligido encuentro en ellos la paz que parecía perdida.

Gracias por todo lo que me dan, por el regalo que me dieron, que es mi familia y sobre todo, muchas gracias por permitirme vivir y gozar de cada día.

A mis padres:

LIC. RAÚL GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Padre ejemplar, digno ejemplo de un jefe de familia.

Gracias, por que nunca has permitido que nos falte nada, porque en los momentos de flaqueza has demostrado tener las fuerzas para sacar adelante a tu familia.

ELIZABETH ROSARIO PÉREZ

Madre ejemplar, digno ejemplo de la mujer dedicada a su hogar y a su familia.

Gracias, por que siempre has estado al pie de la lucha cuando de defender a tu hijos se trata.

A mis padres de todo corazón les dijo:

***Que si gracias a su sangre existo,
con gusto con mi sangre pago su existencia.***

A mis hermanos:

LIC. LETICIA ELIZABETH GONZÁLEZ ROSARIO

Hermosa niña, que has demostrado esa tenacidad que se requiere para realizar las cosas que te propones.

Gracias hermana por tu apoyo.

LIC. RAÚL ENRIQUE GONZÁLEZ ROSARIO

Gracias por tu apoyo hermano, por que cuando requiero de tu auxilio siempre te encuentras disponible y por los momentos que compartimos juntos.

ADRIANA ELIZABETH GONZÁLEZ ROSARIO

In memoriam

Aunque nacimos el mismo día nunca te pude conocer, porque partiste muy pronto de nuestro lado y a pesar de ello tu presencia siempre me acompaña.

A mis abuelos paternos:

CIPRIANO GONZÁLEZ PALAFOX

In memoriam

Por que fuiste un hombre bueno y tierno con tus nietos.

FRANCISCA HERNÁNDEZ DE GONZÁLEZ

In memoriam

Aunque no te conocí, te doy las gracias por el padre que me diste.

A mis abuelos maternos:

JACOBO ROSARIO CENTENO

In memoriam

A ti abuelito, ejemplo de hombre honesto y trabajador, que siempre estuviste orgulloso de nuestros logros, porque tu partida nos dejo una herida que el tiempo no podrá sanar.

YOLANDA PÉREZ DE ROSARIO

Gracias abuelita por el cariño que siempre nos das.

A toda la familia GONZÁLEZ y a toda la familia ROSARIO les doy las gracias por su apoyo.

LIC. JESÚS RAFAEL LÓPEZ CORTES

Gracias Licenciado por su apoyo, por su confianza, por ser mi maestro en la practica profesional, pero sobre todo, muchas gracias por ser mi amigo.

MARISOL GURROLA ALLINAR

Gracias hija por el cariño que me tienes y por todo tu apoyo.

A todas las personas que han estado a mi lado, muchas gracias.

Un agradecimiento especial a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, A LA FACULTAD DE DERECHO**, mi alma mater, por la oportunidad de superación que me brinda, porque estoy orgulloso de ser universitario.

A mis maestros gracias.

A mi asesor **LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ**, porque siempre tuvo la disponibilidad de apoyarme con mi trabajo de investigación.

“ANÁLISIS JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO”

Página

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO	1
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO PÚBLICO	2
1.3. NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	3
1.4. EL SERVICIO PÚBLICO COMO PARTE INTEGRAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	8

CAPÍTULO II

TEORIA JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO

2.1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	11
2.2. TEORÍAS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO	14
2.3. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO	16
2.4. INTERVENCIÓN DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	18
2.5. CONCESIÓN ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO	19
2.6. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUERDO A LA PRESTACIÓN PROPORCIONADA	21

CAPÍTULO III

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

3.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO	27
3.2. EL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	31
3.3. LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO	32
3.4. NACIONALIZACIÓN DE SERVICIOS	33

CAPÍTULO IV

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

4.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO	36
4.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	36
4.3. OBJETO POR EL CUAL SE CREA EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	38
4.4. REGULACIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	42

4.5.	PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	44
4.6.	PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MATERIA ELECTORAL	45

CAPÍTULO V

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICO

5.1.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	54
5.2.	OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	63
5.3.	REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)	77
5.4.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	83
5.5.	RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	86
5.6.	PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	88
5.7.	LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	100

CONCLUSIONES	III
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

Los principios básicos que fundamentan el actual sistema político jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, son la libertad individual y la propiedad privada, servidos éstos del servicio público.

Todas las ideas, principios e instituciones que se mantienen inmutables, tienden a desaparecer, por que la vida y la actividad del hombre, en un continuo devenir, los hace quedar obsoletos, y aparecer que degeneran. La vida y su actividad no perdonan a las actitudes que quieren o pretenden permanecer estáticas; o se transforman y se enrolan para coordinarse a su movimiento, o se aniquilan.

Es por lo anterior que esos principios básicos de libertad individual, y propiedad privada, servidos del servicio público no tienen, hoy el mismo contenido que en décadas o siglos pasados.

El ejercicio efectivo de esos dos principios que la Carta Magna consagra en sus primeros veintinueve artículos como garantías individuales o derechos públicos subjetivos, se hace cotidianamente a través de la utilización del servicio público. El servicio público es el medio más ágil y efectivo para constatar la existencia de esos valores de libertad y propiedad; y además, es el medio más seguro, serio y usual para lograr la satisfacción de la mayor parte de las necesidades del ser humano.

Así como las ideologías, las posturas y las instituciones nacionales cambian y se amoldan a las actuales necesidades del pueblo, el servicio público también lo hace no porque los juristas y maestros le proporcionen ese impulso de cambio, sino porque la vida y las circunstancias así lo requieren y porque, podría decirse, que es el cambio de la actividad cotidiana uno de los estímulos para el desarrollo de las ideas. Así no se sabe que es primero o cual es la causa y cual el efecto, si las circunstancias que repercuten en la actividad del hombre, o la actividad del hombre que repercute sobre las circunstancias que originan el cambio o el progreso de los pueblos.

El servicio público es el factor del cambio social, es parte del cambio, está integrado a él y juntos marcan el rumbo de las colectividades. El hombre en lo individual y en la colectividad, se desarrolla dentro de un ámbito de necesidades; las relaciones sociales están entrelazadas en el universo con la actividad del servicio público.

La figura del servicio público permite satisfacer toda clase de necesidades, tanto meramente materiales, como espirituales y culturales. Es un medio para lograr la movilidad social y es la doctrina la que permite una mejor comprensión de la aplicación del servicio público en nuestro actual régimen jurídico.

Es pues la finalidad de este trabajo de investigación, mostrar la importancia jurídica, económica y profesional que tiene el estudio del servicio público, pues al ser éste una institución dedicada a la satisfacción de las necesidades del hombre, debe comprenderse desde su origen hasta su aplicabilidad y las consecuencias que la mala prestación del mismo puede traer a la colectividad.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Desde que el ser humano existe, ha tenido necesidades indispensables que de una u otra forma a satisfecho a través de medios propios o ajenos. La suma de las necesidades particulares forman las necesidades colectivas, cuya atención al paso del tiempo es mas compleja.

En un principio las necesidades esenciales que el hombre tuvo, fueron satisfechas por los mismos particulares y, conforme éste fue formando parte de organizaciones políticas se vio obligado a requerir de otros medios para la satisfacción de dichas necesidades por lo que tuvo que vigilar y fomentar su desarrollo.

No se puede imaginar a una colectividad social sin que en esta actúen medios de satisfacción de necesidades, a través de las cuales, se encuentre la subsistencia física del individuo ya que no podría haber servicio público más sí un interés público esta en juego.

Son tan esenciales los servicios públicos para la vida comunitaria, al extremo de que, sin tales servicios, no se concibe el correcto funcionamiento de una sociedad, ya que como sabemos sólo existen sociológicamente hablando, individuos y sus relaciones. La sociedad como entidad general, no tiene ninguna existencia aparte de los individuos que la componen, por lo que estos deben crear instituciones a través de las cuales se puedan proporcionar servicios que habrán de producirse para la plena satisfacción del individuo.

“La Administración Pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. Sin embargo, es a los particulares a los que incumbe la parte más importante y general de esa obra social siendo menor el campo de acción del poder público en el actual Estado democrático, que toman en cuenta factores sociales diversos para asumir la responsabilidad de ellos en la forma de servicios públicos o de otras actividades administrativas”.¹

¹ SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

El Estado, el derecho y las transformaciones de ambos son un producto social, consecuencia de la convivencia humana que incesantemente tiende a cambiar las instituciones, las estructuras, las organizaciones y las funciones de la sociedad, así como de su sistema político.

Puede entenderse como sistema político, el conjunto de elementos dependientes que vienen a ser las instituciones y las funciones, las estructuras y los roles, las ideas e ideologías, los grupos y las organizaciones, los comportamientos y las conductas individuales y colectivas que fijan los objetivos del Estado, definen sus modos de producción, conforman y transforman al poder estatal, designan a sus depositarios, determinan la distribución de sus funciones entre ellos, controlan su ejercicio, y tanto en referencia al plano interno como al ámbito internacional orientan sus acciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO PÚBLICO

Las revoluciones ocurridas en Inglaterra, Francia y América entre los siglos XVII y XIX dan lugar a la sustitución del Estado absolutista, por el Estado liberal cuyas atribuciones se concretan en las tareas siguientes.

- A) La creación de la Ley
- B) La aplicación de la Ley al caso concreto
- C) La preservación de la seguridad interior
- D) La defensa del Estado

El liberalismo preconizado por Francois Quesnay y Adam Esmith, resumido en el epítome Laissez Faire, Laissez Passer puso al individuo como origen y destino, causa y objeto de toda obra humana acaecible no sólo en el ámbito económico, sino también en el social, el político y el moral, sin tomar en consideración las necesidades e intereses generales de la comunidad.

Por tanto, en el esquema ideológico del Estado gendarme no tiene cabida la idea de Servicio Público cuyo objeto fundamental estriba en satisfacer las necesidades de carácter general.

Los excesos del individualismo feroz e individualista habrían de generar su descrédito y propiciar la aparición de tumultuosas manifestaciones de inconformidad contra la creciente desigualdad surgida en el régimen liberal

entre la burguesía dueña del capital y las clases económicamente débiles de la sociedad, expresadas en las revoluciones del siglo XIX, especialmente en las europeas que, como la epilogada con la Comuna de París, originan transformaciones impregnadas de un fuerte sentido social, en un proceso cooptativo de arrebatar las banderas del movimiento comunista desarrollado por medio de la Primera Internacional, para dar lugar al surgimiento del Estado Bienestar.

Se trata de un nuevo modelo de corte decididamente intervencionista para sustituir al Estado gendarme, así pues, desde finales del siglo XIX se advierte en muchos Estados la tendencia de adquirir una nueva dimensión, al asumir el desempeño de tareas adicionales sin perder las desarrolladas en el auge liberal.

Así conforme al nuevo modelo, el Estado conserva la actividad legislativa, mediante la cual cumple su cometido de crear el Derecho; igualmente continua con su actividad jurisdiccional para resolver, conforme a la Ley cada controversia jurídica. También persiste su actividad de mantener el orden público interno y proteger al Estado del ataque de otros Estados.

A las anteriores actividades típicas del Estado Policía, el Estado contemporáneo de bienestar o intervencionista agrega muchas otras con el fin de garantizar la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, mediante el establecimiento y la operación de Servicios Públicos.

Favorece el establecimiento de Servicios Públicos la cancelación del diezmo eclesiástico, cuyo producto se aplicaba, a cubrir los gastos de actividades atribuidas a la iglesia y luego secularizadas para convertirse en Servicios Públicos, como la educación, la sanidad, la beneficencia y la asistencia social.

Contribuye al incremento de las atribuciones del Estado el avance tecnológico por virtud del cual surgen nuevas necesidades de carácter general. Al impulso de la innovación tecnológica aparecen el telégrafo, el teléfono, y la radiotelefonía, cuyos usos dan origen a necesidades que en breve adquieren carácter general, obligando al Estado a satisfacerlas mediante el establecimiento de los Servicios Públicos.

1.3. NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En su Diccionario de autoridades publicado en 1737, la Real Academia Española ya definía al servicio, en su séptima aceptación como "... la utilidad o provecho que resulta a alguno de lo que otro ejecuta en atención suya."² Tras de dos siglos y medio, la Real Academia mantiene este significado, pues en la vigésima edición de su diccionario, en la aceptación número diez, de Servicio, expresa: "utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya."³

Sería ocioso pretender determinar quien fue el primero en utilizar el término Servicio Público, por que no importa si nadie la hubiere usado antes de que la emplease Jean Jacques Rousseau en El Contrato Social, o si fue el conde Francisco de Cabarrús el primero en darle una connotación parecida a alguna de las que actualmente se le asignan, por que lo importante es ubicar cuando se empieza a frecuentar su utilización, orientado a la satisfacción de necesidades de carácter colectivo alcanzado el debut del presente siglo.

La generalización del uso de la locución resultante de calificar de público al servicio, es producto de un proceso lento en el que factores sociales, políticos, jurídicos, y económicos propician la pretensión de distinguir el carácter del servicio según sea público o privado, para dar lugar a la gestación de una idea proteica de Servicio Público que no termina de estabilizarse; en un principio se presenta esta idea como pauta para el reparto de competencias.

La idea del Servicio Público como pauta para el reparto de competencias entre órganos administrativos y judiciales, inicia en Francia en la teoría de la Separación de Poderes, resumida por Charles-Louis de Secondat, barón de la Bredey y de Montesquieu, en el párrafo siguiente:

"Todo estaría perdido si el mismo hombre, si el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares."⁴

Medio siglo después de que Montesquieu desarrollara su teoría sobre la Separación de Poderes, los líderes ideológicos de la Revolución Francesa habrían de retomarla; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyès, escribió:

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de Autoridades, Madrid, 1739, t. VI, p. 99.

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 20ª. Ed., Madrid, 1989, t. 2, p.1239.

⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brede y de, El Espiritu de las Leyes (trad. Mercedes Blázquez y Pedro de la Vega), Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

“Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminar el despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.”⁵

La celebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, adoptó el principio de la separación de poderes, al manifestar en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución.”⁶

La muerte de Robespierre da fin al capítulo del gran libro de la Revolución Francesa; se inicia entonces una época de paz interna durante la cual los partidarios del Ancien Régime conspiran para destruir la Primera República Francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que ven amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas en sus propios países.

No obstante estar herida de muerte, la nobleza conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la república naciente, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales, lo cual traería como consecuencia una obstrucción sistemática de la actividad administrativa revolucionaria, por parte de los tribunales.

Para impedir tal obstrucción los gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras tres medidas trascendentales:

- a) La expedición de la Ley 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial.
- b) La promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier índole que fueren.
- c) La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

⁵ SIEYES, Emmanuel José, Escritos y Discursos de la Revolución, (trad. R. Ruiz), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p.248.

⁶ Tomado de: 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

Acorde con el principio de separación de poderes, en plena Revolución Francesa, la asamblea constituyente expidió la Ley del 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial, cuyo artículo 10 del título II prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del poder legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo.

Igualmente, en su artículo 13, establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por virtud del cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos, por razón de sus funciones.

Para mayor referencia se transcriben los artículos antes mencionados:

“Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir o suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación.

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.”⁷

Poco después del 16 fructidor del año III, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales jurisdiccionales tomar conocimiento de los asuntos de la Administración Pública, lo cual, en opinión de Jean-Louis De Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.⁸

Según advierte Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos:

⁷ Los textos de los artículos 10 y 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790 se tomaron de DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, *Les Grands Textes Administratifs*, París, Editions Sirey, 1796, p. 487.

⁸ Cfr. CORAIL, Jean-Louis de, *La Crise de la Notion Juridique de Service Public en Droit Administratif Français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

- a) La separación, diríamos, en comportamientos estancos de los órganos legislativos, administrativo y judicial.
- b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa.⁹

El primer corolario se puso en práctica mediante la Ley 16-24 de agosto de 1790, que acabo con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

La misma Ley de agosto de 1790 preparó el terreno para instrumentar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los órganos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual genera una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la Ley de 7-11 de septiembre de 1790, a los administradores de departamento, y por Ley del 7-14 de octubre del mismo año, al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel de juez y parte atribuido a los mencionados funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, fundamental para una auténtica y real separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 fructidor del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; por lo que se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer:

“Se reiteran, con sanciones jurídicas, las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.”¹⁰

La Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799) hizo efectivo el corolario de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, al crear el Consejo de Estado, fundamento de todo un sistema de tribunales administrativos integrado por el propio Consejo y los consejos de prefecturas; más tarde se habrá de perfeccionar con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de ventilar las controversias que se

⁹ BONNARD, Roger, *Précis de Droit Public*, 7ª. Ed., París, Sirey, 1496, p.88.

¹⁰ DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, *op. cit.*, p.487.

presentaren por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los administrativos.

Se transcribe a continuación el artículo 52 de la Constitución a que se hace referencia y que da origen al Consejo de Estado:

“Artículo 52. Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la Administración Pública, y de resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa.”¹¹

Al término del siglo XVIII habían quedado en Francia legalmente deslindadas las competencias de la jurisdicción judicial y administrativa, circunstancia que se consolida con la expedición de la ordenanza del 1º de junio de 1828, relativa a los conflictos de competencia que surgieron entre tribunales judiciales y la autoridad administrativa, así como por la Ley Orgánica del Consejo de Estado del 3 de marzo de 1849 y la Ley del 4 de febrero de 1850, sobre la organización del Tribunal de Conflictos.¹²

Así las cosas, al haberse separado, las jurisdicciones judicial y administrativa, al quedar establecida tanto la separación de poderes como la escisión entre la administración activa y contenciosa, se dio el campo propicio para el desarrollo de la noción de Servicio Público en dos planos diferentes: en lo esencial, como fundamento de atribuciones administrativas; en lo adjetivo, como pauta de reparto de competencias entre los órganos judiciales y administrativos.

La noción de Servicio Público en consecuencia, tiene un origen inspirado, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses y desarrollada por la doctrina de ese país.

1.4. EL SERVICIO PÚBLICO COMO PARTE INTEGRAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

EL Derecho Administrativo exige, un régimen complejo de Servicios Públicos, la noción de Servicio Público ofrece dificultades para su definición, en aquellas actividades económicas reguladas por el derecho privado y por el derecho público. Son instituciones administrativas en transición que van

¹¹ Les Constitutions de France Depuis 1789 (compilación), Paris, Garnier Flammarion, 1979, p.157.

¹² DEBAASCH, Charles y PINET, Marcel, op. cit., p. 510 y 513.

definiendo su estructura hasta que el Estado se encargue exclusivamente de su mantenimiento. Sin embargo, se sigue sosteniendo que el Servicio Público es una verdad primaria del Derecho Administrativo.

Si bien es cierto que la noción de Servicio Público no puede desempeñar en el Derecho Administrativo un papel exclusivo, también es cierto que permanece como el más importante de los datos susceptibles de servir a la construcción del derecho y de enlace de las principales nociones técnicas del Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo al abarcar en su concepto la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios lleva intrínsecamente la idea de prestación de Servicio Público, ya que a través de éste, es como se cumple el fin primordial que tiene el Estado consistente en la realización y satisfacción de las necesidades colectivas de un conglomerado social.

De tal suerte la noción de Servicio Público es uno de los temas más importantes del Derecho Administrativo siendo este el género y el Servicio Público la especie, a través del cual se cumplen con las necesidades esenciales y objetivos primordiales de una sociedad jurídicamente organizada.

El Derecho Administrativo como un orden jurídico de control de la actividad del Estado, regula y controla la forma de establecer y prestar los Servicios Públicos, de tal suerte que, las bases jurídicas para la satisfacción de necesidades se dan por medio del establecimiento de normas de control de carácter público que en este caso son de Derecho Administrativo a través de las cuales se establecen las formas de prestación de los servicios que podrán satisfacer las necesidades sociales.

EL Derecho Administrativo aparece, por regla general, como el Derecho de la Administración Pública y en forma más extensa como el Derecho del poder Ejecutivo, sin que asimilemos la función administrativa a la función ejecutiva, que aparece más amplia en nuestro orden constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones.

En la teoría alemana el Derecho Administrativo determina la forma jurídica como la función administrativa se revela en el Estado. Existen, un

conjunto de principios jurídicos encaminados a regular la actividad del Estado que tiene a su cargo la ejecución de la Ley.

El Derecho Administrativo regula a la función administrativa. Analizando este concepto decimos que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada, como paraestatal.

En su concepto más general y objetivo el Derecho Administrativo regula la actividad del Estado al realizar la función administrativa, cualquiera que sea el órgano que la desarrolla, estamos en presencia de una de las ramas más recientes del Derecho, que inicia su franco e incontenible desarrollo desde principios del siglo pasado al acentuarse la intervención del Estado, y asumir la atención de los Servicios Públicos y otras actividades generales.

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORIA JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO

2.1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

El concepto contemporáneo del servicio público abarca una parte de la actividad de la administración pública, a este respecto son numerosas las definiciones que se han dado en torno a entender la naturaleza del Servicio Público. La variedad de conceptos y la misma complejidad de la noción del Servicio Público ha originado con frecuencia confusiones, por ejemplo, entre dicho concepto y el de función pública.

Bielsa señala sobre este particular que:

“La función pública es lo abstracto y general por ejemplo, las funciones de justicia y defensa nacional y el servicio público es lo concreto y particular”.¹³

Dentro de las diversas definiciones que podemos encontrar de Servicio Público podemos mencionar las siguientes:

La del citado maestro argentino, quien define al servicio público como “Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”.¹⁴

Así el jurista francés Maurice Hauriou, a su vez propone que el Servicio Público es:

“Un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades generales y por una organización pública”.¹⁵

Asumiendo diversas tendencias y elementos del servicio público, el profesor Alcides Greca formula la siguiente definición:

¹³ BIELSA, Rafael. Principios de derecho administrativo; p. 36.

¹⁴ BIELSA, Rafael; Op. Cit., p. 38.

¹⁵ Citado por Antonio Lancis, “Derecho Administrativo”, pp. 54 y 55.

“Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en las que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar un menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”.¹⁶

Por cuanto hace a tratadistas nacionales, nos proporcionan diversas definiciones y tendencias.

Al respecto el maestro Gabino Fraga “Considera al servicio público como solo una parte de la administración del Estado, que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva”.¹⁷

Sobre el tema dice el jurista Andrés Serra Rojas:

“Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen especial de derecho público”.¹⁸

Finalmente el Doctor Miguel Acosta Romero define al Servicio Público como:

“Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares (mediante concesión)”.¹⁹

Por lo que respecta a la definición del Servicio Público dentro de la legislación mexicana, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establecía en su artículo 23 lo siguiente:

¹⁶ GRECA, Alcides; Derecho y Ciencia de la Administración Municipal; Tomo III; p. 194.

¹⁷ FRAGA, Gabino; Op. Cit., p. 249.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I; p. 106.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; p. 894.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Es de señalarse, que la definición a que se hace referencia en el párrafo anterior fue tomada en su parte medular por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1996, en su artículo 128, el cual se transcribe a continuación.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.

Dentro de este concepto de Servicio Público no se incluyen caracteres de generalidad, obligatoriedad y mutabilidad reconocida por la doctrina, pero sí los relativos a la continuidad, uniformidad, regularidad y permanencia; asimismo, de manera explícita, la definición comprende los elementos doctrinarios, de la necesidad colectiva, del universo de usuarios, de la actividad técnica, la intervención estatal y el régimen jurídico especial del derecho privado, indispensables en el Servicio Público.

Por lo anterior, en Derecho Administrativo se debe entender por Servicio Público "un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses

generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración”.²⁰

2.2. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO

Al respecto, de la definición del Servicio Público existen diversas teorías que estudian la relación directa que éste tiene con el Estado, entre las cuales se encuentran:

a).- Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, normado y examinado por los gobernados.

Para Duguit el Servicio Público es el fundamento esencial del Derecho Público. “El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público”.²¹

Conforme a las ideas de Duguit, se entiende por Servicio Público:

“Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esas actividades es indispensable a la realización y al desarrollo de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gobernante”.²²

En opinión de Duguit, uno de los principales conflictos en el tema del Servicio Público, se refiere a las garantías a otorgar a los particulares, para asegurar el funcionamiento regular del Servicio Público. Tales garantías deben establecerse, en la Ley formal o reglamento que precise la operación de cada servicio.

²⁰ Tomado de: SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, ed. Cit., t. I, p. 120.

²¹ DUGUIT, León; Les Transformations Du Droit Public; p. 52.

²² DUGUIT, León, Traité de Droit Constitutionnel, 3^e. Editorial Paris, 1927-1930, t. II. P. 61.

La dimensión del Servicio Público para este autor es gigantesca, por que comprende toda actividad del poder público a realizar a través de sus órganos legislativos, ejecutivo y judicial, que deba asegurar, reglar y controlar el Estado, es decir, abarca tanto la actividad legislativa como la administrativa y la judicial, por que las tres deben ser aseguradas, regladas y controladas por los gobernantes.

b).- Teorías que consideran al Servicio Público como toda actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

Para Jèze, la idea de Servicio Público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.

Fundamentando este punto Jèze afirma:

“La idea de servicio público se halla íntimamente vinculada con la del procedimiento de derecho público (...) Toda vez que se está en presencia de un servicio público propiamente dicho, se verifica la existencia de reglas jurídicas especiales, de teorías jurídicas especiales, todas las cuales tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, satisfaciendo en la forma más rápida y completa que sea posible, las necesidades de interés general”.²³

Para este autor conviene reservar la expresión de Servicio Público a los casos de satisfacción de necesidades de interés colectivo en que “los agentes públicos puedan recurrir, por los procedimientos de derecho público, a reglas que están fuera de órbita del derecho privado”.²⁴

Por lo que sólo debe hablarse de Servicio Público, cuando se trate de necesidades de carácter general cuya satisfacción se da dentro de un régimen de derecho público.

²³ JEZE, Gastón, Principios Generales de Derecho Administrativo, (trad. Julio N. San Millán Almagro), Buenos Aires, Editorial Depalma, 1948, t. II-1, p. 4.

²⁴ Idem, p. 9.

Por lo que, cuando se utilizan procedimientos de derecho privado para la satisfacción de necesidades colectivas, Jéze propone el empleo del termino Gestión Administrativa.

Pese a todo, Jéze contribuyo de manera determinante a conferir a la idea de Servicio Público una importancia enorme al proponerla como la piedra angular del Derecho Administrativo, por integrar en su concepto, dicho servicio, toda la actividad de la administración pública.

c).- Teorías que consideran al Servicio Público solamente como una parte de la actividad del Estado.

Adolfo Posada, concibe al Servicio Público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines, que se presten o se utilicen.

De las anteriores teorías se puede inferir que el servicio público contiene la noción más definida, intensificada, dinámica y objetiva del bien público, como cosa distinta del interés individual o como conjunto de necesidades públicas, y su estudio puede centrarse principalmente sobre los siguientes puntos:

1.- El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.

2.- Es indispensable que esa necesidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público. Significando solamente un poder de organización general y de control.

3.- El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte los riesgos financieros y, por la otra, una organización pública.

4.- El servicio público supone un régimen de Derecho Público.

2.3. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO

Para caracterizar al servicio público debemos hacer referencia a los criterios siguientes:

1.- A un criterio orgánico que designa a la organización pública como el conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.

2.- A un criterio material, que se refiere a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.

3.- A un criterio jurídico que afirma que existe servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado.

4.- A un criterio técnico que hace referencia a un servicio público como medio para la satisfacción de necesidades sociales.

Como hemos visto de las definiciones anteriormente enunciadas desprendemos que, el Servicio Público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los primeros cuatro han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia a veces se le relaciona con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

La Generalidad o Universalidad del Servicio Público se presenta en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su norma jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

La Igualdad o Uniformidad se da en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del Servicio Público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se presente el mismo trato a todos los comprendidos en la misma.

La Generalidad como la Igualdad del Servicio Público son reconocidas y apoyadas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de torturas.

El carácter esencial de la Regularidad, el Servicio Público debe ser proporcionado conforme a la normativa jurídica que lo regule.

En razón, al carácter esencial de Continuidad, el Servicio Público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.

La obligatoriedad del Servicio Público constriñe tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter colectivo que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública; o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares.

Por lo que respecta a la Adaptabilidad o Mutabilidad del Servicio Público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

La Permanencia del Servicio Público, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que se pretende satisfacer.

Por lo que respecta a la Gratuidad que algún autor a sugerido como uno de los caracteres esenciales del Servicio Público, no puede considerarse como tal, porque el Servicio Público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro.

2.4. INTERVENCIÓN DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

La intervención del Estado es de suma importancia, en la satisfacción de necesidades de carácter general. Desde fines del siglo XIX, se acentuó la convivencia de regular los Servicios Públicos, y se fijaron reglas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción, el liberalismo siempre se mostró reacio a toda intervención del Estado, guiándose los particulares por el interés

particular.

Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso de su poder soberano, dividió sus actos, en actos de autoridad y actos de gestión por medio de los primeros mandaba, en los segundos actuaba como simple particular.

Al irse acentuando la creciente intervención del Estado, no se concreto a mandar órdenes, sino que asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los administrados; se llamó a esta actividad Servicio Público por su doble carácter satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.

El Estado se interesó por esas necesidades colectivas, mal entendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el estado vigiló, otorgo subsidios, prerrogativas, creo instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente, las atendió directamente, con los problemas inherentes a esta intervención.

El mundo de las intervenciones complicó la vida social, y el poder público se vio obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad.

2.5. CONCESION ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO

El cúmulo de atribuciones del Estado es de tal magnitud que torna difícil su desempeño con el exclusivo empleo de sus propios medios y recursos, de lo cual se deriva la delegación o descentralización de sus actividades a favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, por que las atribuciones de que derivan le siguen asignadas, lo impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación.

Como un mecanismo de la delegación denominada descentralización por colaboración la concesión de Servicio Público significa el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque dicha descentralización, viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas y se caracteriza por no constituir parte integral de la referida administración, ya que se lleva a cabo mediante la colaboración de organismos privados.

Se puede entender la concesión de Servicio Público como la cesión temporal de su prestación, hecha por la administración pública a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía. Sobre esta figura, Georges Vedel define:

“La concesión de servicio publico es un procedimiento por el cual una persona pública, llamada concedente, confía a una persona, física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio”.²⁵

Existen diferentes clases de concesiones administrativas, como la de uso de bienes dominiales, la de obra pública, y la de Servicios Públicos, esta última se incorpora a la administración pública, inserta en el esquema de la descentralización por colaboración, al posibilitar la prestación de Servicios Públicos a cargo de particulares. Los Servicios Públicos impropios, en cambio, no son susceptibles de concesionarse por no estar atribuidos al Estado.

Acerca de la naturaleza jurídica de la concesión de Servicios Públicos se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la del acto mixto.

La teoría contractual sobre la naturaleza jurídica del Servicio Público tiene dos vertientes; la del contrato de derecho privado y la del derecho público; la primera, basada en la teoría de la separación de poderes, la que considera inadmisibles que el Estado pueda delegar sus facultades de derecho público por medio de un contrato regido por el derecho privado.

La versión del contrato de derecho público fue sustentada por la Federación Argentina de Colegios de Abogados en su Cuarta Conferencia Nacional de Abogados y, en su parte medular, sostiene que la concesión es un contrato generador de una relación jurídica compleja, con una parte reglamentaria reguladora de la organización y operación del servicio, y con otra parte consensual que atiende al aspecto económico y financiero de la

²⁵ VEDEL, Georges, Derecho Administrativo.

concesión.

La teoría del acto administrativo considera a la concesión como un acto unilateral del Estado para delegar en un particular la prestación de un Servicio Público, sin que el concesionario pueda tener derechos frente al poder público, razón por la cual en cualquier momento puede ser revocada la concesión sin otro motivo que la decisión unilateral de la autoridad. Esta teoría es inadmisibles por ser absurdo que pueda haber concesión sin consentimiento del concesionario y porque la falta de derechos de éste frente al poder público, repugna en un Estado de derecho.

La teoría del acto mixto, se ubica en una posición ecléctica entre las teorías contractuales y la del acto administrativo, interpreta a la concesión como un acto en parte reglamentario y en parte contractual, lo que predica su doble naturaleza; la parte reglamentaria relativa a la organización y operación del Servicio Público respectivo, obviamente no está sujeta a negociación y es dictada y modificable unilateralmente por el concedente; la parte contractual referida a la duración de la concesión, así como a las ventajas, y utilidades del concesionario es establecida de común acuerdo por el concedente y el concesionario, y sólo mediante el acuerdo de ambos puede ser modificada.

Como elementos de la concesión de Servicio Público figuran el concedente, el concesionario, el Servicio Público concedido y el acto de la concesión.

La teoría de la imprevisión o de la cláusula rebus sic stantibus justifica la modificación de la concesión en lo que se refiere a la duración de la concesión, a las tarifas y demás aspectos financieros y económicos de la misma.

La concesión no sólo puede extinguirse por el transcurso del plazo por la que fue otorgada, sino también, anticipadamente, por revocación, rescate, caducidad, rescisión y supresión del servicio; y puede asimismo, esa extinción dar lugar a la reversión, en algunos casos sin indemnización para el concesionario, como en el del transcurso del plazo y en el de la caducidad por faltas graves del concesionario.

2.6. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUERDO A LA PRESTACIÓN PROPORCIONADA

La doctrina a recogido diferentes clasificaciones del Servicio Público, entre las cuales se encuentran las siguientes: Por las características de sus usuarios, por el ejercicio de autoridad, por razón de su aprovechamiento, por el carácter de la prestación, por razón de su importancia, por el carácter de la necesidad, por razón de su cobro, por el régimen jurídico del servicio, por la titularidad o jurisdicción del servicio, por razón de la competencia económica, y por razón del prestador del Servicio Público.

Por las Características de sus Usuarios:

Según que sus usuarios sean determinados o indeterminados, el Servicio público será:

- a) Uti singuli, se presenta siempre que el Servicio Público se presta a personas específicas se tienen usuarios determinados, como es el caso del suministro de energía eléctrica o de agua potable.
- b) Uti universi, que se da cuando el Servicio Público se presta genéricamente a toda la población sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios del servicio, tal como ocurre en el Servicio Público de tránsito, que por medio de la semaforización, se presta un servicio sin poder determinar a los usuarios.

Por el Ejercicio de Autoridad:

Si la prestación del Servicio Público implica o no el ejercicio de Autoridad se clasifica en:

- a) De Gestión Pública, se da cuando "...los servicios públicos demandan necesariamente el ejercicio del poder administrativo",²⁶ como ocurre en el servicio de seguridad pública.
- b) De Gestión Privada, se presenta cuando la Prestación del Servicio Público no implica el ejercicio de autoridad pública, por ejemplo el servicio que se presta en las terminales de transporte.

Por Razón de su Aprovechamiento:

En atención al aprovechamiento o utilización del Servicio Público por

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, op. cit., t. I, p. 121.

parte de los usuarios, éste se clasifica en:

- a) Voluntario, cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna coacción, como por ejemplo, el Servicio Público de telefonía.
- b) Obligatorio, se da cuando la utilización del Servicio Público es obligatorio para los usuarios, por ejemplo el Servicio Público de Educación Primaria.

Por el Carácter de la Prestación:

Otros aspectos de la voluntariedad y de la obligatoriedad del Servicio Público, pero atinentes no a su aprovechamiento por parte del usuario, sino al carácter de su prestación respecto del Estado, son contemplados por unos autores para clasificar al Servicio Público en:

- a) Voluntario, quienes sostienen este criterio ubican en la clasificación del Servicio Público voluntario, a todo aquél que por no estar formalmente creado por los gobernantes, la administración pública discrecionalmente determina si asegura o no su cumplimiento.
- b) Obligatorios, dentro de esta clasificación se sitúan los Servicios Públicos formalmente creados por los gobernantes.

Por Razón de su Importancia:

- a) Indispensables, como por ejemplo, seguridad pública, agua potable, suministro de energía eléctrica, etc.
- b) Secundarios, por ejemplo, transporte de lujo, televisión por cable, etc.
- c) Superfluos, son Servicios Públicos relativos a ciertos espectáculos o diversiones, tales como los de carreras de caballos, pelota vasca etc.

Por el Carácter de la Necesidad:

- a) Constantes, cuando la prestación del Servicio Público es diaria y a todas horas, durante todo el año, por ejemplo, tránsito, seguridad pública, y suministro de energía eléctrica.
- b) Cotidianos, se presenta cuando su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado, como puede ser el transporte urbano y alumbrado público.
- c) Intermitentes, cuando su prestación no es diaria sino algunos días a

la semana, y dentro de un horario limitado, como el servicio de banca, y en otros casos no se presta en todos los meses del año, como el servicio de educación.

- d) Esporádicos, este tipo de servicios solo se presta cuando aparece la necesidad, como es el caso del servicio contra incendio, el servicio de ambulancia, el de vacunación antirrábica, etc.

Por Razón de su Cobro:

- a) Gratuitos, son los servicios que son financiados en su totalidad por recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario por acceder a su utilización.
- b) Onerosos, son los servicios en los que el usuario debe pagar por su utilización, de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, como lo es el servicio de autopista.

Por el Régimen Jurídico del Servicio:

Este tipo de clasificación atiende a la naturaleza del régimen jurídico del Servicio Público, con tal criterio se pueden separar en:

- a) De Régimen Jurídico Público, cuando los Servicios Públicos son regidos por el derecho público, o sea, los propiamente dichos, operados, ya por gestión directa de la administración pública, bien indirectamente a través de particulares bajo el régimen de concierto, locación o arriendo; por ejemplo, seguridad pública, alumbrado público, correos, etc.
- b) De Régimen Jurídico Mixto, es decir de derecho público y derecho privado, todos los servicios operados bajo el régimen de concesión o de gestión interesada.

Por razón de la Competencia Económica:

En atención a este aspecto, los Servicios Públicos se clasifican según haya un solo, pocos o muchos prestadores, en:

- a) Régimen de Monopolio, en el que existe un prestador único del servicio, como ocurre en el caso del servicio telefónico ordinario, del servicio postal, etc.
- b) Régimen de Oligopolio, se presenta cuando existen unos cuantos

prestadores del servicio, como acontece en el caso de la banca, de la televisión, etc.

- c) Régimen de Competencia, se da cuando existen muchos prestadores del servicio, como sucede en lo referente a los servicios de taxis, lecherías, etc.

Por la Titularidad o Jurisdicción del Servicio:

Que se refiere a la instancia gubernamental a que corresponda el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

- a) Generales, cuando su aseguramiento, regulación y control está a cargo del gobierno federal, como es el caso del servicio de suministro energía eléctrica, el de banca, etc.
- b) Regionales, se presentan cuando los Servicios Públicos regionales están bajo el control del gobierno del distrito, región, provincia, o entidad federativa y no del gobierno federal del país, estos son los Servicios Públicos Estatales, como el Servicio Público de taxis.
- c) Municipales, son los servicios que se encuentran a cargo de los Municipios, en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 Constitucional el municipio atiende los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y jardines, seguridad pública y tránsito.
- d) Concurrentes, a este respecto el maestro Andrés Serra Rojas expresa: "Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales y municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc., organizados en servicios coordinados".²⁷

Por Razón del Prestador del Servicio se clasifica en:

- a) Servicios Prestados por Entes de Derecho Público, dentro de esta clasificación existen diversas modalidades:
 - 1.- Gestión indiferenciada sin órgano especial.
 - 2.- Establecimiento o empresa propia sin personalidad.
 - 3.- Como Servicio Público personificado.
 - 4.- En forma de sociedad privada.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, op. cit., t. I, p. 122.

En el primer caso se trata de una dependencia de la administración pública centralizada; en el segundo, de un órgano desconcentrado; en el tercero, se hace referencia a un ente u organismo público creado mediante descentralización administrativa por servicio, como es el organismo público descentralizado; en el último caso se trata de una empresa pública creada en el troquel del derecho privado, como puede ser una sociedad de Estado, constituida como una sociedad anónima.

b) Servicios Prestados por Gobernados, se incluyen en esta clasificación los prestados lo mismo por personas físicas que por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan en matrices del derecho privado o del derecho social, que operen bajo el régimen de concesión, arrendamiento, locación, concierto, permiso, licencia, autorización, o gestión interesada.

CAPÍTULO TERCERO

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

3.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Con la Constitución gaditana de 1812 llega a México la locución de “Servicio Público” la cual, en su artículo 341 emplea dicha locución para referirse a los ramos de la administración pública, tal y como se puede apreciar en el texto del numeral en cita que a continuación se transcribe:

“Artículo 341.- Para que las cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que puedan cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho el respectivo a su ramo”.²⁸

La breve y parcial vigencia del ordenamiento constitucional en la Nueva España impidió, evidentemente, que tuviera una amplia divulgación, por lo que la única mención del servicio público, en dicho documento, paso desapercibida para el grueso de la población.

No fue sino hasta la Constitución de 1857, cuando vuelve a emplearse en México la locución “servicio público” al disponer en su artículo 13:

“... Ninguna persona ni corporación puede tener fueros ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley...”²⁹

La disposición anterior de la Constitución del 57 encuentra su antecedente en la sección cuarta de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776:

“ Que ningún hombre, o grupo de hombres tiene derecho a percibir de la comunidad emolumentos o privilegios exclusivos o especiales, a no ser en

²⁸ Tomado de TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1967.

²⁹ Tomado de TENA RAMIREZ, Felipe, *op. Cit.*, p. 608

consideración al desempeño de servicios públicos;...”³⁰

A pesar de la falta de uso de la locución Servicio Público, la idea correspondiente se registra en la Nueva España con las secularizaciones dispuestas por Carlos III y Carlos IV, de los servicios eclesiásticos desempeñados por las órdenes monásticas suprimidas en pleno despotismo ilustrado español en los campos de la salud, la educación y la asistencia social.

La idea del Servicio Público subyace en los artículos 321, 366 y 367 de la Constitución de Cádiz, porque sus disposiciones se refieren, sin nombrarlos, a los Servicios Públicos de salud y de educación.

Aunque tampoco se le llame por su nombre, la idea de Servicio Público se trasluce en el Reglamento Político del Imperio, aprobado a moción de Agustín de Iturbide el 23 de febrero de 1823, por la espuria Junta Nacional Instituyente, al referirse en su artículo 99 a la educación pública.

La Constitución de 1824, por su parte, también contiene disposiciones relativas a las actividades que actualmente corresponden a la prestación de los Servicios Públicos de educación y correos, al ordenar en su artículo 50:

“las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

- I. Promover la Ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjuicio de libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.
- II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones”.³¹

³⁰ Tomado de Comisión Nacional de Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (compilación), México, 1991, p. 19.

³¹ Tomado de TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit, p. 174.

La Constitución de 1917, en su texto original, utilizó la locución Servicio Público, en sus numerales 5, 13, 27, 97, 123 y 132, con diferentes acepciones.

El artículo 5º usó la expresión Servicio Público en el sentido de actividad personal realizada en beneficio del Estado:

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

En el artículo 13, Servicio Público equivale a empleo o cargo público, o sea actividad personal remunerada, desempeñada en beneficio del Estado:

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

En los textos originales de los artículos 27, 97, 123 y 132 Servicio Público es una expresión que resulta imprecisa ya que igualmente puede entenderse como función o como estructura, porque lo mismo puede interpretarse como actividad a desarrollar en ejercicio del poder público, que como una organización de medios para desempeño de tareas gubernamentales o logro de fines estatales:

Artículo 27...II...Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación, o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones...

VII. ...Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...

Artículo 97. ...La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público...

Artículo 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión...

En el texto original del artículo 123, la expresión Servicio Público se interpreta como actividad a desarrollar para satisfacer necesidades de carácter general:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes...

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo...

Cabe señalar que la mayoría de las reformas constitucionales vigentes interpretan la expresión Servicio Público como actividad satisfactora de una necesidad de carácter colectivo, según se puede apreciar en el texto actual de los artículos 3º fracción VIII, 28 párrafos antepenúltimo y penúltimo, 115 fracción III, 116 fracción VI, y 122 fracciones IV y IX.

Los textos constitucionales que tuvieron alguna vigencia en el actual territorio mexicano no fueron los únicos ordenamientos jurídicos que recogieron la idea de Servicio Público por lo que a continuación se hace una referencia a normas jurídicas dictadas durante el primer intento de reforma emprendido por el Doctor Valentín Gómez Farías, durante su estancia en la presidencia de la República en 1833, dentro del esquema de secularización de actividades eclesíásticas.

Una Ley que incidió poderosamente en el ahora llamado Servicio Público de educación, fue la del 19 de octubre de 1833, que en su parte relativa preceptuaba:

“...se autoriza al gobierno para arreglar la enseñanza en todos sus ramos, en el Distrito y territorios. Se formará a este efecto un fondo de todos los que

tienen los establecimientos de enseñanza actualmente existentes, pudiendo además, invertir en este objeto las cantidades necesarias”.³²

Acorde con la Ley anterior, el Doctor Gómez Farías, en funciones de Presidente de la República, decretó el 23 de octubre de 1833, la creación de seis establecimientos de instrucción pública: el de estudios preparatorios, el de estudios ideológicos y humanidades, el de ciencias físicas y matemáticas, el de ciencias médicas, el de jurisprudencia y el de ciencias eclesiásticas.

De esta forma el liberalismo mexicano convertía en Servicio Público la actividad educativa que el clero, en monopolio, había desarrollado durante tres siglos, financiado con parte del producto del diezmo cuya obligatoriedad canceló el gobierno liberal de 1833-1834.

Tres décadas más tarde, el presidente Benito Juárez, por medio de una de las Leyes de Reforma, la del 12 de febrero de 1861, secularizó la actividad eclesiástica relativa a los hospitales y establecimientos de beneficencia, convirtiéndolos en lo que en la actualidad se suele denominar Servicio Público Asistencial, al disponer:

“Artículo 1. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas.

Artículo 2. El Gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el distrito Federal, arreglando su administración como le parezca conveniente.

Artículo 3.- Las fincas, capitales y rentas de cualquier clase que les correspondan les quedarán afectos de la misma manera que hoy lo están”.³³

3.2. EL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

En consonancia con lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación federal mexicana sólo se encarga de regular la prestación de los Servicios Públicos clasificándolos como generales o federales, tanto de los propiamente dichos como de los impropios, mediante diversos ordenamientos legales entre los que se encuentran la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley del Servicio

³² Tomado de Leyes y Reglamentos para el Arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, Imprenta de la Dirección de Instrucción Pública, en la Casa de Pobres, p.5.

³³ Tomado de Historia de la Administración Pública en México, Secretaría de la Presidencia, México.

Postal Mexicano, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de Turismo y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

3.3. LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO

La normatividad jurídica del Servicio Público en el Distrito Federal, se encuentra regulada por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1996.

Esta Ley, recopila la regulación del Servicio Público que se encontraba regulada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que como ya hemos visto indicaba el concepto y las formas de prestación de dichos servicios.

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, establece dentro de su Libro Segundo, Título Primero, artículo 127 al 132, el concepto y la forma en que los particulares pueden prestar un Servicio Público.

La Ley a que hacemos referencia establece que la prestación de los Servicios Públicos en el Distrito Federal corresponde a la Administración Pública Local, sin perjuicio de encomendarla, mediante título de concesión limitada y temporal, en los casos expresamente previstos en las leyes, otorgadas a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

El concepto de Servicio Público que presenta esta Ley, es una transcripción exacta del concepto de Servicio Público que en su artículo 23 establecía la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, regulado ahora por el artículo 128 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público misma que establece que “Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público”.

Cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal decida que un Servicio Público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho Jefe de

Gobierno tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente.

Cuando una Ley declare que determinada actividad constituye un Servicio Público, tal declaración implica que la prestación del mismo es de utilidad pública.

La declaratoria a que se hace referencia en el párrafo anterior, surtirá respecto a dicha actividad todos los efectos jurídicos conducentes y, en consecuencia, procederá la expropiación o la limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación de tal servicio.

A fin de que un particular pueda prestar un Servicio Público, establece la Ley, que será necesario que además de darse los presupuestos y requisitos enumerados con anterioridad, será necesario que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal otorgue una concesión en la que se contengan las normas básicas previstas en el Título Quinto de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

El artículo 132 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, establece la figura de la queja, para los particulares usuarios del Servicio Público que se vean afectados por la prestación de dichos servicios, misma que deberá presentarse ante la Contraloría General del Distrito Federal, a efecto de que inicie una investigación y, de ser fundada la queja, formule recomendaciones al concesionario y a la autoridad concedente, para reparar la afectación de los usuarios. También puede determinar el monto de los daños causados a los usuarios y proponer la reparación o pago al usuario, así como orientarlo para que emplee otros medios de defensa.

3.4. NACIONALIZACIÓN DE SERVICIOS

Tanto el derecho público como el derecho privado tienen sus formas de adquirir Servicios Públicos, para efectos de este trabajo nos enfocaremos al derecho citado en primer término.

El vocablo Nacionalización, tiene diversas acepciones; así puede entenderse por tal, la admisión de un extranjero como nacional a consecuencia de un trámite formal; también la metamorfosis que sufre un emigrante,

· mediante la cual sustituye los rasgos de su nacionalidad original por la del país al que emigró.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el concepto de Nacionalización también se interpreta como el traspaso a manos de nacionales de un país de bienes o títulos de la deuda del Estado o de empresas particulares que se hallaban en poder de extranjeros. En otra acepción, de mayor sentido social, viene a ser la acción y efecto de pasar a depender del gobierno de la nación, propiedades industriales o servicios explotados por particulares.

Aun cuando la intervención directa del Estado en la economía se registrare desde la primera mitad del siglo XIX, como lo acredita por ejemplo, la administración estatal de los ferrocarriles belgas desde 1834, resulta ser relativamente reciente la idea de nacionalización de empresas, cuya primer aplicación práctica posiblemente sea la relativa al Puerto de Londres, realizada en 1908; casi dos décadas después se efectúan las de la Junta Central Eléctrica, en 1926; y la de la British Broadcasting Corporation, en 1927.

En México se declara la Nacionalización de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938, derivado de un conflicto laboral planteado en 1937 por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana al requerir bajo apercibimiento de huelga, a las 17 compañías petroleras que operaban en el país, por la firma de un contrato colectivo aplicable en toda la industria petrolera, con nuevas, justas y uniformes condiciones de trabajo y de remuneración. El decreto de referencia en su parte conducente ordenaba:

“Artículo 1º Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo “El Aguila”, S.A., Compañía Naviera San Cristobal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A., en cuanto sean

necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera”.³⁴

Como se puede observar de la transcripción del artículo 1º este habla de expropiación y entraña una transferencia de la propiedad de la universalidad de bienes de determinadas empresas privadas a una empresa pública de un Estado, por lo que, la expropiación en este caso, sólo sirve como instrumento jurídico para realizar la nacionalización.

Como se puede observar en casos de Nacionalización se emplea el procedimiento de la expropiación para su instrumentación.

Tratándose de Nacionalización de Servicios Públicos propiamente dichos, el instrumento jurídico adecuado para su realización sería el del rescate de la concesión que trae aparejada la reversión de los bienes afectados a la misma, mediante el pago de la indemnización correspondiente, incluida la derivada del lucro cesante, proporcionalmente al tiempo transcurrido de la concesión.

³⁴ Gobierno de México, El Petróleo de México, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963, p. 864.

CAPÍTULO CUARTO

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

4.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Para los efectos de este capítulo tomaremos como concepto de Servidor Público el que señala el Libro Segundo, Título Décimo relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, Capítulo I, artículo 212 del Código Penal Federal, el cual a la letra dice en su parte conducente:

“Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de Los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.”.

4.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Si entendemos por carrera administrativa o Servicio Civil, sin incurrir a las excelencias teóricas, como aquella situación en que los puestos de trabajo están entregados a profesionales cuya carrera y labores están dedicados al trabajo administrativo, en consecuencia son motivo de derechos, posibilidades de ascenso y prestaciones de manera general, la carrera administrativa se funda en tres características: la estabilidad, el escalafón y el mérito.

El primer elemento que encontramos es el histórico, así la Ley del 20 de marzo de 1837 para el gobierno anterior de los departamento, en la época del gobierno centralista, creó el nombramiento de los secretarios de los ayuntamiento, pues anteriormente se turnaban los regidores en el desempeño de ese cargo y era práctica común que el regidor menos antiguo sustituyese, sin sueldo, al secretario, en el caso de que por cualquier motivo faltara el empleado, era nombrado por acuerdo de cabildo y por el suspendido o destituido, así como los demás empleados municipales, con causa justificada.

Se procuraba que el secretario “para el buen servicio público” era conveniente poseer características de honradez y aptitud. Los ayuntamientos al hacer tal nombramiento, procuraban que el agraciado tuviera educación y edad competentes para la representación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos y se acordará.

En el Estado de Guerrero, conforme a su ordenanza municipal del 25 de septiembre de 1868, se facultaba a los ayuntamiento, entre otras atribuciones, a nombrar a todos los empleados que dependieran de sus fondos y removerlos con causa justificada, a excepción del secretario, que por ser empleado de confianza, será amovible.

Sin embargo, estos casos eran excepcionales, solo a partir del proceso revolucionario de 1910 se plasma, a nivel general, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los derechos de los trabajadores, así dispondrá que “el congreso de la unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

Ante las consecuencias negativas de este ordenamiento, en el sentido de que las legislaturas de los estados daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la república, se expidió la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual estableció en su artículo segundo que “las relaciones entre el estado y sus servidores públicos se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidan”.

Evidentemente tales leyes no se expidieron, la federación dio el primer paso al promulgar el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión en 1938, reconoció el carácter de asalariados de estos trabajadores. El derecho de sindicalización, de huelga (con las modalidades respectivas que implica la función pública), el derecho de un tribunal para resolver los conflictos entre estos trabajadores y el Estado.

El nivel estatutario de este ordenamiento es impugnado por la burocracia estatal y solicitó su elevación a rango Constitucional, la solicitud fue aprobada a partir de la adición al artículo 123 constitucional en 1960, de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, en virtud de esta reforma, se expide en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe hacer notar que la disposición sólo se refería a los trabajadores al servicio de los Poderes Federales y de ninguna manera a los trabajadores de los Estados y Municipios. Como esta facultad es explícita para la Federación, de acuerdo al artículo 124 Constitucional, se tenía reservada a los Estados; por tanto, varias Entidades Federativas expidieron sus leyes del servicio administrativo, que regulaban la relación de los Estados y Municipios y sus trabajadores.

Por regla general, en cuanto a los contenidos de estas leyes estatales, existe disparidad entre ellas mismas y la Ley de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, que trae consigo la no contemplación de derechos consagrados en la Norma Federal.

4.3. OBJETO POR EL CUAL SE CREA EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica, han transcurrido en forma paralela con los dos esfuerzos realizados por prestar mayor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.

Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del Servicio Civil de Carrera como un medio seguro para atraer los procesos de desarrollo integral de la Administración Pública.

Un estado moderno, requiere de la planeación como requisito documental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país, adecuado a ello, se ha instrumentado en el Servicio Civil de Carrera, para que en forma sistemática justa, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación de métodos de investigación social, los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía. Todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social u económico del país, con este ensayo a partir de un análisis somero de las cuatro administraciones (Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari.), se manifestará a través de las vicisitudes que el Servicio Civil de Carrera ha tenido, su efectividad, contemplado desde la óptica de su

funcionalidad y aplicación señalando aciertos y errores, quedando a consideración de los interesados, el criterio que le permita distinguir las bondades y prejuicios que el servicio civil de carrera ha impuesto desde su aparición.

No se pretende, dentro de este trabajo de investigación, enjuiciar al Servicio Civil de Carrera desde un punto de vista nihilista, sino de proponer o señalar lo valioso y lo erróneo, para así estar en condiciones de buscar alternativas para que el Servicio Civil de Carrera cumpla realmente con los objetivos para los cuales fue diseñado.

Vivimos una época intensa de transición hacia formas distintas de organización y convivencia social. Un nuevo tipo de sociedad irrumpe bajo el impacto de una revolución científica y tecnológica sin precedentes estamos frente a circunstancias y desafíos inéditos.

Los pueblos se liberan de formas de organización autoritarias, comunidades culturales y nacionales, exigen reconocimiento y respeto a su derecho de decidir su destino. La democracia se impone como modelo de convivencia social y de gestión pública.

En todos los rincones del orbe, sin faltar México, las transformaciones han afectado usos y costumbres modificando ritmos y estilos de vida, obligando a pueblos y dirigentes a buscar alternativas para hacer frente a las nuevas perspectivas y retos.

A fin de enfrentar estos retos y aprovechar las nuevas oportunidades (TLC, OCDE.), México decidió volverse participante activo no espectador pasivo de los procesos de cambio en el mundo.

Es ahora, en este sexenio, cuando la modernización de la administración se efectúa más profundamente. Es mayor el intento por lograrlo, aunque claro, el interés siempre ha existido desde la Reforma Administrativa (1982-1989), hasta la Reforma del Estado y Modernización Administrativa (1989-1994). Es a estas dos últimas a las que nos referimos específicamente, porque en estas es donde se instaura el Servicio Civil de Carrera, nuestro objetivo de estudio.

La economía mexicana ha sido orientada durante los dos últimos regímenes hacia la reconstrucción, la reestructuración y la modernización del aparato productivo nacional, en la búsqueda de una nueva inserción en la

economía mundial y de más y mejor participación en el cambio internacional de bienes servicios y capitales.

Concomitante a este proceso surgió la divulgación, liderada por el Estado Neoliberal de una nueva cultura de “Calidad Total”, “Productividad”, “Gestión Administrativa y Gerencial”, etc., según la cual el que produce más y mejor (mayor cantidad–cero defectos) en menos tiempo (menor número de horas trabajo–hombre), será quien sobreviva y obtenga el triunfo.

Es la modernización la base de apoyo en todo el proceso de reestructuración de la administración y sus respectivas relaciones. Los valores en que se funda son: eficiencia, agilidad, productividad y la simplificación. Aunque para esto, quienes estén involucrados deben dejar atrás estilos, mitos y tabúes, transformar los hábitos prácticas que no permiten incorporarse a la nueva realidad que se vive.

Por nuestro interés y con el objetivo de señalar lo referido, contemplaremos el impacto que la modernización ha tenido en la administración pública visto desde varios enfoques; en su intención de implantar un estado moderno.

Por su funcionalidad se le relaciona con el adelgazamiento del sector público y en su aplicabilidad se le relaciona por cuestiones administrativas y laborales a la supresión de conquistas obreras, . Desmantelamiento de contratos colectivos, desaparición de condiciones generales de trabajo siendo sustituidas por el Servicio Civil de Carrera o Profesionalización, como algunos le llaman, del sector público.

Este instrumento de control de la modernización de la administración pública, conjuga nuestro interés por analizarlo debido a su importancia cada vez mayor en el sector público.

Desde su origen (27 de junio de 1983) y en su naturaleza pretende hacer garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal, también afirma que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

Se entiende como Servicio Civil de Carrera “La Racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado, llevados rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos (Guerrero 1984).

Se inserta en si dentro de la administración pública, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Aunque en la realidad no ha cumplido con sus objetivos, partiendo de la efectividad de sus tres componentes se analiza: catalogo de puestos, tabulador único y comisión intersecretarial del Servicio civil de Carrera.

Catalogo de puestos, se define a partir de:

1. Conocimiento y aptitudes
2. Responsabilidades
3. Esfuerzos y ambiente
4. Riesgos

Tabulador de sueldos: depende de asociar las percepciones actuales con los puestos valuados, estableciendo una relación directa entre sueldos y salarios pagados y las obligaciones y responsabilidades.

Escalafón: Se divide en funcional e Intercomunicado.

a) Funcional. Permite el movimiento ascendente del servidor público mediante la capacitación entre puestos a fines de la misma rama.

b) Intercomunicado. Se dan los movimientos de promoción para ascender a puestos distintos del mismo grupo inclusive en otras ramas de distintos grupos por capacitación.

El catalogo de puestos, permitió establecer un modelo de tabulador, desde entonces la promoción se restringió en extremo, las funciones de base se

convirtieron en funciones de confianza y las categorías se transformaron en una sola categoría: el salario mínimo regional.

Así el catálogo de puestos y tabulador único han sido instrumentos para controlar salarios (nulificación de la promoción y recategorización), reajuste de personal (conversión de las funciones de base de confianza), abolición de las conquistas laborales (derechos escalafonarios entre otros y nulificación de las organizaciones sindicales.

En cuanto a la comisión intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, esta ha sido un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo, cancelando la tradicional negociación de los sindicatos con los titulares de las dependencias. En fin, más que motivación para lograr mayor productividad, ha habido despidos y reubicaciones, factores que enturbian el proceso de modernización.

4.4. REGULACIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Los instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Civil de Carrera son los siguientes:

a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

b). Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. esta Ley reglamenta los derechos consignados en el apartado "b" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades. La organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Bases Jurídicas que permiten su instrumentación:

a). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 32 Fracción X.

Esta ley establece las normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así

como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal.

b). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el periodo post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.

c). Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que pueden originar la mala actuación de todo servidor, es un ordenamiento congruente con la tesis de renovación moral del Presidente de la República.

d). Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio publico;

II.- Las obligaciones en el servicio publico;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio publico;

IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

e). Acuerdo Presidencia de fecha 29 de junio de 1983. Mediante este acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene las siguientes funciones.

I.- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

II.- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los metidos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera.

El H. Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988, en el capítulo la política Económica General, en su punto 6.2.3.5. “Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público”, señala que se persiguen dos propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito, se adoptará entre otros lineamiento, la instauración del Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federación de sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedara garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

f). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, vigente a partir del día 07 de octubre de 2003 (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del año 2003). Esta Ley regula el nuevo servicio publico de carrera que permitirá contar con reglas precisas para establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

g). Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente a partir del día 01 de enero del año 2001, (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de junio del año 2000). Esta Ley tiene por objeto establecer y normar el servicio público de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, para la profesionalización de los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sustentándose en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de

prejuicios, con lealtad a la Institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

4.5. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Paulatinamente se ha ido desarrollando en algunos espacios de la administración pública de nuestro país una regulación específica semejante al *civil service* de los anglosajones o la *fonetion publique francesa*. Los casos más conocidos han sido el escalafón académico de los profesores de la educación primaria y secundaria y de los profesores universitarios, así como el caso de los funcionarios del Poder Judicial, del Servicio Exterior Mexicano y del Banco de México aunque en este caso con la discreción propia de esta institución. Actualmente, el impulso que ha tenido la institución estatal electoral ha propiciado entre otros rasgos del fortalecimiento entre nosotros de una cultura política democrática, el hecho de que el servicio civil se esté desarrollando en el ámbito de los órganos de la autoridad federal electoral.

No es extraño, entonces, que en un corto plazo los legisladores federales provenientes de los diferentes partidos políticos que han impulsado el servicio civil en los órganos de la autoridad electoral federal, igualmente lo hagan en el espacio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Un buen número de los argumentos aplicables al caso del servicio profesional electoral pueden ser llevados a justificar el servicio civil de carrera en el Poder Legislativo. Las experiencias iniciales al respecto son relativamente recientes, puesto que debe iniciarse por la formalización presupuestal de las plazas correspondientes para garantizar el apoyo profesional al trabajo que realizan las comisiones legislativas. En la Cámara de Senadores, por ejemplo, la figura del secretario técnico (no legislador) en las comisiones ordinarias fue considerado a partir de la IV Legislatura (1988-1991).

La composición partidista de las comisiones legislativas variable de una legislatura a otra hace más aconsejable aún la existencia de dicho servicio civil, para contribuir a asegurar la continuidad, el profesionalismo, la interlocución eficaz con los otros dos Poderes, la optimización de los costos de calificación y actualización, así como la sistematicidad y el rigor en los diversos ámbitos de la función legislativa.

Como lo hemos visto en el caso de ambas Cámaras, las funciones administrativas son confiadas, en principio, a comisiones o comités. Ahora

bien, la permanencia, profesionalismo, continuidad y tiempo completo que entraña cualquiera de las funciones administrativas en sentido estricto a que nos hemos referido, hacen imposible que los ciudadanos legisladores miembros de las comisiones o comités respectivos, puedan realizarlas directamente, por lo que siempre ha habido servidores públicos encargados de materializarlas, independientemente de que la dirección y el control se encuentre a cargo de las comisiones o comités legislativos. Por eso es, como también ya lo hemos señalado, que tradicionalmente la supervisión directa de la operación de las mismas han sido encomendadas a la Oficialía Mayor y a la Tesorería de las Cámaras. Ahora bien, la renovación cada tres años de los miembros de la Cámara de Diputados, hace más urgente pensar a profundidad sobre ese mecanismo coadyuvante idóneo que sería el servicio civil de carrera en el Poder Legislativo.

4.6. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MATERIA ELECTORAL

Antes de las reformas electorales de 1990, el organismo encargado de organizar las elecciones federales en México era la "Comisión Federal Electoral", que cada tres años realizaba un intenso esfuerzo de coordinación y administración para operar su compleja estructura orgánica en todo el territorio nacional.

Dentro de las tareas que implicaban mayores dificultades para organizar las elecciones, se encontraban las relativas al reclutamiento, selección y capacitación de los funcionarios responsables de los comicios; tareas que se realizaban en tiempos muy cortos. Este hecho implicó con frecuencia deficiencias en la cabal formación de los funcionarios electorales, y por lo tanto en la operación general del proceso.

Es hasta la adopción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la creación del Instituto Federal Electoral (1990), que se buscó disminuir el problema antes señalado y se incorporaron aspectos que fortalecieron el marco normativo de la organización de los procesos Electorales Federales. De esta forma, a partir de la reforma de 1990, la Constitución de la República señala explícitamente que los órganos ejecutivos y técnicos de dicho Instituto dispondrán del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral, por lo que estableció que se debería aprobar un Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. En

estos términos, el principio de profesionalismo electoral resulta altamente relevante, porque nunca antes se había asentado como mandato legal la posibilidad de que el organismo responsable de organizar las elecciones debía ser profesional en su desempeño.

La idea central del Servicio Profesional Electoral consistía en las siguientes premisas:

- a). Erradicar la improvisación.
- b). Fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales.
- c). Alcanzar altos niveles de eficiencia en la prestación del Servicio Electoral.
- d). Propiciar la permanencia y superación del personal, y Desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución y sus fines.

Dicho Estatuto, emitido por el Poder Ejecutivo, regulaba todos los aspectos implícitos a la administración del personal electoral. Es decir, establecía desde las normas para el reclutamiento y selección de éste, hasta las disposiciones relativas a la aplicación de sanciones y la separación de los funcionarios. Asimismo, incluía las disposiciones relativas al personal administrativo y temporal del organismo.

Cuatro años después, en 1996, tuvo lugar en México una nueva reforma electoral, demandada por todas las fuerzas políticas. Esta reforma incluyó avances muy importantes en la consolidación del Instituto como un órgano plenamente autónomo, así como en el desarrollo de prácticas y procedimientos que aseguraran mayor transparencia y confiabilidad en los procesos electorales. Entre otros cambios, el nuevo COFIPE señaló que se debía adecuar y mejorar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral entonces vigente. En consecuencia, estableció la atribución del Consejo General del Instituto para aprobar un nuevo marco normativo que contribuyera a reforzar el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de los servidores de la institución.

De esta forma, el COFIPE otorgó a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) la atribución de presentar un anteproyecto de Estatuto a la Junta General Ejecutiva, para que ésta a su vez presentara el proyecto al Consejo General. La DESPE coordinó a lo largo de un año un proceso de diseño que involucró a todas las instancias del Instituto; el 10 de marzo de 1999, presentó el anteproyecto a la Junta General Ejecutiva para su aprobación. Una semana después, el 16 de marzo de 1999, el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo del mismo año, y que entró en vigor al día siguiente.

Así, gracias al esfuerzo conjunto arriba reseñado, el IFE logró un Estatuto completo, integral, operativo y moderno, que incorpora lo mejor de los servicios civiles de carrera más avanzados del mundo y lo adapta a las necesidades e intereses específicos del Instituto Federal Electoral. Al mismo tiempo, logra evitar los riesgos inherentes a muchos de los sistemas de carrera, que en otros países han presentado problemas de rigidez, inoperatividad, falta de competencia y apertura externas, carencia de rendición de cuentas y sobre regulación. El Servicio Profesional Electoral, a partir del nuevo Estatuto, fue diseñado para superar los problemas y dilemas de los servicios profesionales, y ofrecer, respetando los principios básicos de dichos servicios, la flexibilidad y operatividad necesarias para llevar a cabo las tareas con el mayor grado posible de eficacia, eficiencia y profesionalismo, y con la guía de los principios rectores del Instituto: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El Estatuto consta de 2 libros, 9 títulos, 46 capítulos, 324 artículos y 13 artículos transitorios. En él se regula no sólo el diseño y operación del Servicio Profesional Electoral (libro primero) sino también lo relativo al sistema profesional del personal de la rama administrativa del Instituto, así como las condiciones generales de trabajo (libro segundo).

El libro primero, además de precisar las atribuciones de los órganos del Instituto en materia del Servicio, regula cada uno de los cinco procesos sustantivos de todo servicio de carrera: incorporación, formación, evaluación, promoción y sanción; incluye también un catálogo de derechos, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera. Además, como elemento novedoso se instituye la obligación de la DESPE de establecer un mecanismo permanente de comunicación con los funcionarios del Servicio. Ello retoma, de alguna

manera, la participación de los servidores del Instituto en la toma de decisiones cotidiana en materia del Servicio.

Por su parte, el libro segundo ofrece nuevas reglas, mucho más claras y precisas, para el personal de la rama administrativa. Se mejora la forma en que se regula el ingreso de personal; se establecen claramente los derechos, las obligaciones y las prohibiciones del personal administrativo; se formulan mecanismos para permitir una promoción en grados administrativos y la posibilidad de ascensos, estímulos y recompensas; se precisa la regulación de los trabajadores auxiliares y, al igual que en el libro primero, se establecen plazos y procedimientos específicos para determinar, en su caso, las sanciones al personal que infrinja las reglas, así como lo relativo al recurso de inconformidad. Todo ello representa una mejora sustancial que da certeza jurídica y transparencia procedimental al personal administrativo.

A su vez, en el título sobre las condiciones generales de trabajo, se norma lo relacionado con los salarios, la jornada de trabajo, los horarios, las vacaciones, los días de descanso, las licencias y los permisos, la seguridad, la higiene y el medio ambiente en el trabajo, los riesgos profesionales y las prestaciones económicas y sociales para todo el personal.

En general, el Estatuto tiene, entre otras características, consistencia conceptual, orden sistematizado, integridad y balance, atribuciones claras y procedimientos más detallados. Además, señala y precisa obligaciones del personal en relación con los fines de elecciones imparciales, profesionales y transparentes y genera mecanismos para su seguro cumplimiento o sanción, pero también clarifica los derechos del personal y asegura que cualquier infracción o problema se maneje de manera justa y transparente.

El Servicio Profesional Electoral se define como un sistema de carrera integrado por los procesos de ingreso; formación; evaluación; promoción, ascensos e incentivos; y sanción. La entidad encargada de su organización y desarrollo es la DESPE.

De acuerdo con el nuevo Estatuto, la operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral debe basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros.

El Servicio Profesional Electoral tiene por objeto: 1) coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines; 2) garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; 3) asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; 4) proveer al Instituto de personal calificado, y 5) otorgar certeza jurídica al personal del instituto.

El Servicio Profesional Electoral cuenta con dos tipos de funcionarios: el directivo que realiza funciones de mando y supervisión, y el técnico, que efectúa actividades especializadas en materia electoral. Ambos cuerpos se integran por un total de 2,492 puestos, distribuidos en órganos centrales y desconcentrados. Los miembros del Servicio ocupan, en oficinas centrales, cargos y puestos que van desde Director de Área hasta técnicos. En lo que respecta a los órganos desconcentrados, los miembros del Servicio ocupan los puestos y cargos más importantes en cada Junta (vocales ejecutivos, secretarios, de capacitación electoral y educación cívica, de organización electoral y del registro federal de electores, tanto locales como distritales). Finalmente, también ocupan puestos directivos y técnicos en los órganos desconcentrados del Registro Federal de Electores.

El personal del Servicio Profesional ocupa puestos que tienen funciones asignadas relacionadas con la ejecución de las actividades sustantivas; esto es, las directamente vinculadas con los fines del organismo, particularmente, las relativas a la organización de las elecciones federales. Se considera que en estos niveles deberán concentrarse los esfuerzos de profesionalización, porque son los que operativamente llevan a cabo las actividades sustantivas del Instituto.

Actualmente, el Servicio está integrado por funcionarios sumamente capaces, que han sido evaluados constantemente tanto en sus conocimientos como en su desempeño, y cuya actuación ha sido revisada por los partidos políticos, quienes, en su caso, han presentado impugnaciones, las cuales han sido encauzadas legalmente y se han tomado las medidas pertinentes cuando ha sido necesario. Todo ello ha llevado a que el cuerpo de funcionarios del Instituto esté integrado por personal altamente profesional que ha demostrado ya su capacidad y su imparcialidad.

El primer proceso para la integración del Servicio Profesional Electoral inició en diciembre de 1992, con la publicación de la convocatoria de ingreso y concluyó en el mes de mayo de 1993, con la expedición del acuerdo de la Junta General Ejecutiva por medio del cual se determinó quiénes serían los aspirantes seleccionados. El concurso más reciente tuvo lugar en 1999, cuando se publicó una convocatoria que involucró aproximadamente a 5000 aspirantes a las plazas vacantes del Servicio.

Con la reforma al Estatuto, se modificó la manera en que se ingresa al Servicio. Actualmente, el Estatuto señala la forma en la que se ocupan vacantes, que puede ser mediante incorporación provisional, incorporación temporal, reincorporación o readscripción.

Para el ingreso se establece un método moderno, pues ahora el concurso de oposición será la vía primordial, aunque no única, para ocupar vacantes; este concurso será abierto y podrán participar en él aspirantes tanto internos como externos al Instituto, con el fin de que el Servicio cuente con los mejores funcionarios para cumplir con su función ante la sociedad. Se establecen mecanismos que aseguran la confiabilidad y transparencia del proceso y se garantiza que lo único que contará para seleccionar a los funcionarios serán sus méritos, entendidos como los conocimientos y habilidades que demuestren en el procedimiento de selección. Desde luego, en los concursos se valorará la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, la de ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales. Para los casos de vacantes de urgente ocupación, existe un procedimiento de incorporación temporal, que permite mayor agilidad para la ocupación de plazas, sin perder la transparencia y el criterio de competencia entre los aspirantes.

La obtención de la titularidad es uno de los procesos más importantes de todo servicio de carrera. Se sabe la importancia que ésta tiene, ya que, cuando se obtiene la titularidad, los funcionarios adquieren perspectivas de carrera de largo plazo, mayor estabilidad en el empleo y motivación. Por todo ello, se concentran mejor en la identificación con la institución y sus fines, aumenta la eficacia en fines y la eficiencia en medios, se les incentiva al diálogo y la cooperación y se fomenta el compañerismo. En función de esto, se ha establecido en el Estatuto un procedimiento claro que da mayor certidumbre a este derecho de todos los funcionarios del Servicio que han cumplido con los requisitos. Sin embargo, un rasgo esencial del Estatuto, a la altura de la discusión más reciente en materia de servicio civil, es que no se identifica la

titularidad con la inamovilidad, pues, como lo señala el COFIPE, la permanencia del personal estará sujeta a los resultados de evaluaciones y exámenes.

El mejoramiento constante de los funcionarios del Servicio es una prioridad para el Instituto, por lo que se cuenta con el Programa de Formación y Desarrollo que lleva a cabo la DESPE, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. Este Programa tiene por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, promoviendo para ello que éstos posean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios. El Programa incluye tres fases: la de formación básica (de carácter introductorio) que busca dar homogeneidad a los conocimientos; la fase de formación profesional, para aportar conocimientos en materias vinculadas con las actividades del Instituto; y finalmente la fase de formación especializada, para profundizar los conocimientos del personal en materias o áreas específicas de interés para el Instituto o actualizar conocimientos básicos y profesionales. En síntesis, la sección del Estatuto correspondiente a este tema, respetando las atribuciones que el COFIPE confiere a la DESPE, hace posible mejorar sustancialmente la formación que hasta ahora se ha dado a los funcionarios del Servicio, lo cual, consecuentemente, redundará en su buen desempeño.

La evaluación es uno de los procesos más importantes y al mismo tiempo más complejos de todo sistema de carrera. Existen tres tipos de evaluación: la del desempeño, que mide el cumplimiento de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones; la del aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo, que por medio de exámenes califica los conocimientos adquiridos; y una evaluación global, que, además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos o sanciones que se hubieren recibido. Es muy importante destacar que en el Servicio Profesional Electoral se ha concebido la evaluación como un instrumento para establecer un diálogo entre el Instituto y sus funcionarios, que derive en una lógica de mejora permanente. Así, una de las virtudes del diseño del servicio de carrera es que la evaluación no es un instrumento aislado con el simple objetivo de proporcionar datos sobre los funcionarios del Servicio. Por el contrario, es un insumo para la determinación de incentivos y, en su caso, sanciones; en otras palabras, se ha tenido cuidado en identificar debidamente el mérito y el buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos, que den certidumbre y generen confianza hacia dentro y hacia fuera del Instituto. Esto no significa que, en los casos en que se detecten insuficiencias, no se procure su debida y pronta corrección o sanción.

Respecto al desarrollo de la carrera de los funcionarios del Servicio, se establecen dos vías alternas: la promoción en rangos (que se basa en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (que ocurre por medio de concursos, en los cuales, no obstante, como ya se dijo, se toman en cuenta los buenos resultados en las evaluaciones). Así, el nuevo Estatuto reglamenta en forma novedosa la duración de la carrera del personal del Servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima, de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera. Por otra parte, el nuevo marco estatutario asegura que los cargos o puestos superiores serán ocupados por quienes, ya sea de dentro o fuera del IFE, demuestren ser capaces de desempeñar con mayor eficacia la función pública respectiva. Finalmente, se establece también la posibilidad de obtener incentivos por los buenos resultados de las evaluaciones de los funcionarios del Servicio. Así, como en todo servicio de carrera, se establecen mecanismos de promoción y ascensos que se basan ante todo en el desempeño y las capacidades. Al mismo tiempo, estos mecanismos ofrecen al funcionario del Instituto perspectivas de carrera de largo plazo y, sobre todo, la conciencia de que cualquier rango o puesto superior que pudiera obtener lo hará sólo por medio de su trabajo.

Por último, se regula claramente la forma de sancionar al personal que se desvía de las normas establecidas en el Estatuto; se han establecido reglas precisas para determinar a las autoridades instructora y resolutora, y se ha mejorado tanto el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones como la forma en que operará el recurso de inconformidad, procesos en los cuales se garantiza en todo momento la garantía de audiencia y legalidad. Se trata entonces de un procedimiento justo y transparente, que se basa en la equidad y que elimina la discrecionalidad en la imposición de sanciones.

Por todo el trabajo conjunto realizado en esta materia, el Servicio Profesional Electoral representa, sin duda, un avance no sólo en la consolidación institucional del IFE, sino una clara garantía de la imparcialidad y el profesionalismo con que se llevan a cabo las elecciones en México.

CAPÍTULO QUINTO

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En la época prehispánica, nos dice Hori Robaina en su trabajo «Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado», los mejores cargos públicos estaban ocupados por parientes de los gobernantes. Su preparación era objeto de especial atención y existían escuelas destinadas especialmente para ello. Estrictos en lo que respecta a su sentido de responsabilidad en el desempeño de su función pública, se cuidaba mucho que no fueran borrachos, ni amigos de tomar dádivas. Se castigaba al servidor deshonesto y se estimulaba a los buenos servidores.

En la época colonial, la administración de los territorios conquistados por la corona española trajo consigo la necesidad de expedir una copiosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas. Su compilación más depurada es conocida como «Leyes de los reinos de Indias» (1680).

El autor Enrique Serrano relata al respecto: "La explotación de los recursos de sus nuevos dominios requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía hasta en los aspectos más ínfimos de ese renglón fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción tales, que ninguna iniciativa económica podría tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo". Los cronistas de la época nos relatan que los cargos públicos eran comparados a la corona: "la venta de oficios". Pero como las prebendas obtenidas por los funcionarios no eran suficientes para compensar el pago que habían hecho por el cargo, se sucedían sin número toda clase de corruptelas y abusos para compensar; el colmo fue cuando el derecho al cargo se vendía a la muerte de su poseedor.

En la recopilación de «Leyes de los reinos de Indias», de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello imitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España, al amparo de la lejanía de la metrópoli. Dicha legislación contemplaba las reglas para el

desempeño de los empleados públicos, estableciendo la competencia de sus cargos, sueldos y demás beneficios.

En el México independiente, la historia se significa, para el propósito de nuestro estudio, a partir de la Constitución de 1824. Esta Carta Magna de corte federalista fue dictada siguiendo el patrón de los Estados Unidos de Norteamérica. En ella se otorgan al jefe del Ejecutivo amplias facultades, tales como: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de las oficinas generales de hacienda y de las comisarías generales; al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior y a los empleados de las oficinas de la federación, así como otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las órdenes y decretos.

El 30 de junio de 1833 los empleados públicos (españoles en su totalidad), lograron la expedición de un bando que los retiraba y jubilaba del servicio. En 1829 se expidió un decreto para regular la relación de los trabajadores del servicio exterior.

En las Leyes Constitucionales de 1836 se modificó el sistema federal, retomando al centralismo y adicionado a los tres poderes establecidos un cuarto, el Supremo Poder Conservador, encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaban entre el Legislativo y el Ejecutivo. Se emitieron abundantes disposiciones para regular el servicio de los funcionarios públicos y sobre sus percepciones.

La Constitución de 1857 marca un retorno al federalismo y otorga al presidente de la república facultad para designar y remover a todos los funcionarios de la Unión. En su artículo 32, esta Constitución dispone la preferencia de los mexicanos sobre los extranjeros para ocupar un cargo público. También fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la Constitución y a las leyes, previamente a la toma de posesión de un cargo público.

En 1870 Juárez expide la Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Porfirio Díaz también hace lo propio.

La época contemporánea. En su estudio «Las relaciones laborales de los trabajadores al servicios del Estado», el maestro Guillermo Hori Robaina nos dice respecto a esta época: "En los debates del Congreso Constituyente que

formuló la Carta Magna no existe referencia concreta alguna sobre los servidores del Estado. Sin embargo, existen dos textos que según estudiosos de la materia hacen prueba de que estos trabajadores fueron incluidos en el artículo 123. El primer párrafo del artículo 123, en su texto original establecía: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo". De este párrafo tan amplio y del término "empleados" que el legislador no limitó, ni aclaró, en el sentido de tratarse únicamente de empleados particulares, puede deducirse que los empleados públicos fueron incluidos en la norma constitucional.

En otro texto, nada menos que la original fracción XVIII del artículo 123 constitucional, se dice: "Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades; o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de establecimientos fabriles militares del gobierno de la república, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados el Ejército Nacional.

El proyecto de código de trabajo sometido en 1929 a la consideración del Congreso de la Unión por el presidente Emilio Portes Gil, también contempló con limitaciones esa situación laboral; pero en donde apareció con mayor amplitud fue en el proyecto de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que como iniciativa del presidente Pascual Ortiz Rubio, en su artículo 2º establecía: "Estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patrones, inclusive el Estado (la nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tenga el carácter de patrón; este artículo fue retirado por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados y se sustituyó por otro con esta redacción: Artículo 2º "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". A partir de la aprobación de este artículo, hecho realidad en el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, dictaminado por el presidente Abelardo L. Rodríguez para el Poder Ejecutivo de la Unión, se abandonó transitoriamente la tendencia a considerar las relaciones de la administración pública con sus servidores, dentro del ámbito laboral. El acuerdo del servicio civil, dictado en abril de 1934, tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre de ese año. Al finalizar el año de 1937, el presidente Lázaro

Cárdenas envía a la Cámara de Senadores una iniciativa de ley para crear el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado, reiniciándose la tendencia laboral de las relaciones entre la nación y sus servidores; el estatuto fue aprobado y entró en vigor el cinco de diciembre de 1938.

El cinco de diciembre de 1960, el presidente Adolfo López Mateos crea el apartado B del artículo 123 e incorpora a la Constitución los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y el 28 de diciembre de 1963 se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Antes, el 1 de enero de 1960, entró en vigor la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo antecedente había sido la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que desde 1925 otorgaba pensiones a los trabajadores jubilados y préstamos personales e hipotecarios.

Teorías que asimilan al Derecho administrativo. En la doctrina mexicana, destacan en la teoría administrativa los tratadistas Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Héctor Fix Zamudio, quienes consideran a este tipo de relaciones como de naturaleza jurídica administrativa.

De conformidad con Rafael J. Martínez Morales, esta posición tiene su origen en el hecho de que la relación del Estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento consistente en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél, con objeto de asignar una función pública a la persona que considera idónea para su desempeño.

El maestro Gabino Fraga nos habla acerca de este tema y nos dice: "Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica que se establece entre los funcionarios y empleados, por una parte y el Estado por la otra. Es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública. Las teorías que sobre el particular se han construido pueden reducirse, fundamentalmente a dos: las teorías de Derecho Privado y las teorías de Derecho Público. Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del Derecho Civil tradicional y consideran que, o se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

“Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de Derecho Público y en segundo lugar porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para destruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son de Derecho Público, según lo hemos demostrado anteriormente, de Derecho Público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública”.

Agrega el maestro Fraga: "Quedando así definidas las relaciones entre el Estado y sus empleados, es necesario determinar, ya dentro del Derecho Público, cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones. Las tesis que a este respecto se han sostenido son: a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) la que afirma que es un acto contractual, y c) la que lo considera como un acto condición”.

Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el poder público.

La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública, considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración, que sí lo están y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del Derecho Civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las

que la otra parte simplemente se adhiere y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado puede variar las condiciones originales del acto.

Además, los partidarios de la tesis contractual afirman que poco importa que el efecto del acto sea investir a las partes de una situación jurídica general, pues es falso pretender que sólo cuando se origina una situación jurídica individual pueda decirse que el acuerdo de voluntades constituye un contrato: "Esta condición, dice Rouvière, es puramente arbitraria. No está inscrita en ninguna parte. Ninguna jurisdicción de ningún orden la ha consagrado alguna vez. Por otra parte, desde cierto punto de vista, toda situación general e impersonal es, respecto del que está investido de ella, una situación individual...".

El maestro Fraga rechaza los criterios anteriores y sostiene: "Es necesario considerarlo como un acto diverso, cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión".

En nuestros antecedentes legislativos, respecto al tema que nos ocupa, nos llama la atención la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El artículo 2º del proyecto decía: "Estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patrones, inclusive el Estado (la nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tengan el carácter de patrón".

El Estado asume ese carácter respecto de los servicios que no

constituyan ejercicio de poder público, ni son un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico.

Los tribunales a quienes corresponda la interpretación de esta ley, no podrán considerar sujetos a ella a los funcionarios de elección popular, a las personas que desempeñan empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente. A los miembros del ejército, de la policía y de la armada, ni a quienes trabajen en servicios que el Ejecutivo federal haya declarado indispensables para el ejercicio del poder público.

En su estudio «Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado», el maestro Guillermo Hori Robaina cita textualmente un párrafo de la exposición de motivos referida y que aborda con sistema y claridad el tema que nos ocupa:

"Para unos, los funcionarios de la administración pública son asimilables a los empleados de las empresas privadas y como éstas, deben estar sujetos a la legislación del trabajo. Estiman que los vínculos que unen a los funcionarios públicos con el Estado son de carácter puramente jurídico y contractual y, como consecuencia, conceden que aquellos pueden reivindicar contra éste todos los derechos que los trabajadores de la industria privada han obtenido, muy principalmente el de organizarse en sindicatos, susceptibles de adherirse a las confederaciones de trabajadores para discutir con la administración el interés corporativo; para otros, los funcionarios, cualquiera que sea la naturaleza de los actos que verifiquen, siempre que contribuyan a los fines del Estado, se encuentra jurídicamente en la misma situación. No están ligados al Estado por un contrato de trabajo o de servicio. La función pública es una situación jurídica general, impersonal, objetiva, creada y organizada por las leyes y los reglamentos, susceptible de ser modificada en cualquier momento por las mismas leyes o reglamentos. No tienen los funcionarios públicos, en consecuencia, las prerrogativas propias de los trabajadores y es ilícita en ellos la asociación, cuando tiende a oponer a la fuerza del Estado la fuerza sindical.

"Existe una tercera solución, de acuerdo con la cual el nombramiento del funcionario público no trae implícito un contrato de trabajo de otra especie, por no haber en él los elementos formales, ni los materiales, indispensables para la existencia de un contrato. Pero admite que excepcionalmente la administración puede emplear el procedimiento

contractual para reclutar alguno de sus servidores, por medio de un acto jurídico en el que aparecen determinados los elementos formales y materiales de todo contrato y en el que se aplica estrictamente la ley de las partes.

"El proyecto adopta esta solución, que es la que implícitamente señala la Constitución general de la república, al consignar, por una parte, el principio de carácter general de que los funcionarios de la administración son nombrados discrecionalmente por el Ejecutivo, y al establecer, por la otra parte, en el artículo 123 la posibilidad de que algunos servidores del Estado puedan declarar la huelga, derecho privativo de los trabajadores. La dificultad consiste únicamente en establecer las reglas que sirvan para determinar en cada caso concreto, cuándo se trata de un funcionario que se encuentra sometido a los reglamentos administrativos y cuándo se trata de un trabajador al servicio del Estado, conforme a un contrato de trabajo.

"El Estado ejerce dos categorías de actividades: unas de orden político que se refieren al ejercicio del poder público, en las cuales se impone a los particulares por vía de autoridad, y otras con que participa de la vida económica del país. Todavía pueden distinguirse en estas últimas, aquéllas por las que el Estado necesita de la autoridad que posee, para realizar las actividades indispensables, y aquellas otras que se realizan sin que se requiera para sus funciones el poder público. Cuando el Estado obra como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrón, no constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, si puede considerarse al Estado como patrón en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público, ni medios indispensables para este ejercicio.

"Posteriormente, el 10 de julio de 1931 se emitió el dictamen de las comisiones sobre la reglamentación del artículo 123 constitucional, que al respecto dice: Artículo 2º 'El Estado patrón no ha pasado inadvertido para nosotros, que lo referente a las relaciones entre el Estado y sus servidores ha sido un serio problema al que se han encontrado distintas soluciones. Para unos, no se trata de un verdadero contrato de trabajo; para otros, la función del empleado la consideran como un servicio público y, por último, se ha llegado a pensar que el servidor del Estado desempeña una función de la soberanía'.

"En el proyecto del Ejecutivo se establece que el Estado asume el

carácter de patrón respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público, ni sean un medio indispensable para este ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico, exceptuándose de los beneficios de la ley a los funcionarios de elección popular, a los miembros del ejército, de la policía y de la armada, así como a las personas que desempeñan empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente. Mas en la parte final del artículo que comentamos se faculta al propio ejecutivo para colocar, pudiéramos decir, al margen de la ley a todos aquellos que trabajen en servicios que él considere indispensables para el ejercicio del poder público.

"Esta última facultad, en vez de aclarar el problema lo complicaba gravemente en perjuicio del trabajador del Estado, ya que el Ejecutivo, por una resolución que pudiera ser injusta, podría privarlo de los beneficios que le otorga la ley, dejándolo en una situación peor que la de los demás trabajadores. Ante esta situación, las comisiones han creído preferible retirar del proyecto este artículo y sustituirlo por el que aparece en su lugar en el cual se propone la expedición de la Ley del Servicio Civil".

Hasta aquí las consideraciones acerca del proyecto de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los trabajadores al servicio del Estado, en 1981, y sus consideraciones en contra. Pero para el objeto de este trabajo tiene singular importancia y trascendencia moderna, puesto que es la concepción que nos rige en la actualidad, la exposición de motivos del proyecto de reformas a la Constitución general de la república en 1960, enviada a la Cámara de Senadores por el presidente Adolfo López Mateos, "tendientes a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado". Así, se dice de los trabajadores del Estado, "por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución general de la república consigna para los demás trabajadores". Y en otro texto nos dice: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general, con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos del Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en últimos colaboradores en el ejercicio de la función pública". Para agregar hermosamente: "Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre tutelado".

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos da un catálogo de quiénes son los empleados o trabajadores de confianza. Estamos de acuerdo con nuestro maestro Baltasar Cavazos Flores, cuando afirma al respecto: "Sería preferible establecer un concepto general, de acuerdo con las funciones que desempeñan, más que una enumeración arbitraria e imperfecta". En su «Legislación federal del trabajo burocrático», los tratadistas Hugo Ítalo Morales y Rafael Tema Suck nos dicen sobre el particular: "El verdadero sentido de este artículo es definir al trabajador de confianza, con el objeto de que sean excluidos de los beneficios de esta ley, y como lo establece el artículo 8º, lo cual es injusto, pues no gozan de la estabilidad en el empleo, como una de las grandes conquistas laborales, ni forma de exigirla, ni derechos individuales y colectivos de ninguna especie, no obstante que tiene a su cargo la máxima responsabilidad y los cargos de trabajo". Y citan en su apoyo al doctor Acosta Romero, en su «Teoría general del Derecho administrativo», que establece: "No existe razón jurídica fundada para excluir de la aplicación de los principios contenidos en el apartado B del artículo 123 constitucional a los servidores públicos de confianza, lo que implica desconocer que vivimos en un Estado de Derecho".

5.2. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos se encuentran regulados por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los Reglamentos Interiores de cada Dependencia o Secretaría de Estado.

A continuación analizaremos los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos previstos en la Constitución General, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las obligaciones consignadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

• DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL

1. Goza de las garantías que otorga la Constitución como cualquier individuo (art. 1º)

2. Derecho a la libertad de cátedra, de investigación y libre examen de las ideas, del personal académico de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía (art. 3º, fracción VIII).
3. Derecho a decidir de manera libre sobre el número y el espaciamiento de sus hijos (art. 4º párrafo segundo).
4. Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (art.4º, párrafo cuarto).
5. Derecho a gozar del producto de su trabajo (art. 5º).
6. Derecho a manifestar sus ideas (art. 6º).
7. Derecho de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (art. 7º).
8. Derecho de petición (art. 8º y 35, fracción V).
9. Derecho de asociación (art. 9º).
10. Derecho de poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa (art. 10).
11. Derecho de libre tránsito por la República (art. 11)
12. Derecho a ser juzgado por leyes generales y tribunales ordinarios (art. 13).
13. Derecho a gozar de emolumentos por servicios públicos fijados por la Ley (art. 13).
14. Derecho a la seguridad jurídica (art. 14).
15. Derecho a la garantía de legalidad (art. 16).
16. Derecho a la administración de justicia (art. 17).
17. Derecho al buen trato en la aprehensión o en las prisiones (art. 19 último párrafo).
18. Derecho a las garantías establecidas en el artículo 20 en caso de un juicio del orden criminal (art. 20).
19. Derecho a ser sentenciado, ya sea que en un juicio del orden criminal se le absuelva o se le condene (art. 23).
20. Derecho a profesar la creencia religiosa que le agrade (art. 24).
21. Derecho a practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo en los templos o en su domicilio particular (art. 24).
22. Derecho a votar en las elecciones populares (art. 35 fracción I).
23. Derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, reuniendo los requisitos que establezca la Ley respectiva (art. 35 fracción II).
24. Derecho de asociarse libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país (art. 35, fracción III).
25. Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones (art. 35 fracción IV).

26. Derechos consignados en el apartado B del artículo 123 Constitucional:
- I. Derecho a una jornada máxima de trabajo diurna o nocturna que será de ocho y siete horas, respectivamente;
 - II. Derecho a disfrutar de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro, por cada seis días de trabajo;
 - III. Derecho a disfrutar de vacaciones, que nunca serán menores de 20 días al año;
 - IV. Derecho a un salario fijo sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos respectivos;
 - V. Derecho a percibir un salario igual, si existe trabajo igual;
 - VI. Derecho a la protección del salario;
 - VII. Derecho a ser designado mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;
 - VIII. Derecho al escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
 - IX. Derecho a la estabilidad del trabajo;
 - X. Derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y derecho de huelga;
 - XI. Derecho a la seguridad social.

• DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS LEGISLADORES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (DIPUTADOS Y SENADORES FEDERALES Y ASAMBLEÍSTAS DEL DISTRITO FEDERAL)

1. Derecho a manifestar opiniones libremente en el desempeño de sus cargos, sin poder ser reconvenidos, ni sujetos a juicio político por ello (art. 61, párrafo primero y 73 fracción VI, base 3ª inciso J, párrafo sexto, así como 109, fracción I, párrafo segundo).
2. Derecho al fuero Constitucional (art. 61 párrafo segundo y 73, fracción IV, base 3ª inciso J, párrafo sexto).
3. Derecho de iniciativa que tienen los senadores y diputados de leyes o decretos (art. 75 fracción II).

4. Derecho de iniciativa de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, por parte de los Asambleístas del Distrito Federal (art. 7, fracción VI, base 4ª párrafo primero).

- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TÍTULO TERCERO.

CAPÍTULO III. Del Poder Ejecutivo.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Derogada;

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Derogada; y

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

El Presidente de la República, adicionalmente a estas obligaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución General tiene la obligación de que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso asistirá y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

- **DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS JUDICIALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

1. Derecho a la inamovilidad de los miembros de la Suprema Corte durante los quince años de su mandato.
2. Derecho a la inamovilidad de los magistrados de circuito y los jueces de Distrito y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, si fueren reelectos, al término de los primeros seis años en el ejercicio de su encargo (art. 97).

- **OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL**

A) En la Constitución Política:

1. Obligación de Respetar el derecho de petición (art. 8°).
2. Obligación de hacer que sus hijos, concurren a la escuela para obtener la educación primaria elemental (art. 31 f. I).
3. Asistir a la instrucción cívica y militar (art. 31 f. II).
4. Alistarse y servir en la Guardia Nacional (art. 31 f. III).
5. Contribuir para los gastos públicos (art. 31 f. IV).
6. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, así como en los padrones electorales (art. 36 f. I).

7. Votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le corresponda (art. 36 f. I).
8. Protestar cumplir con la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

B) En la Ley Federal de los Trabajadores al
Servicio del Estado:

Art. 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

• OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
CONTENIDAS EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO

Art. 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo primero de esta ley:

- I. Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; así como a quienes representen la única fuente de ingresos familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con

anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley.

- II. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;
- III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueron condenados por laudo ejecutoriado, en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;
- IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.
- V. Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;
- VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales; para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, comprendidos en los conceptos siguiente:
 - a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
 - b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
 - c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
 - d) Asistencia médica y medicina para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.
 - f) Establecimiento de escuelas de administración pública, en las que se imparten los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.
 - g) Proporcionar cualquier medio que permita a los trabajadores de su dependencia, el arrendamiento o compra de habitaciones baratas.
 - h) Constitución de depósito en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.
 - i) Las aportaciones que se hagan a dichos fondos serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.
- VII. Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor.
- VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:
- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
 - b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
 - c) Para desempeñar cargos de elección popular.

- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente ley.
 - e) Por razones de carácter profesional del trabajador.
- IX. Hacer las deducciones en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley; e
- X. Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se les soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

• OBLIGACIONES DE PROTESTAR SU CARGO POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Se considera a la protesta, como una promesa política y legal que liga al servidor público con el Estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan en sí, con la función pública. Cabe aclarar, que no solamente los funcionarios públicos hacen la protesta correspondiente, sino también los empleados públicos.

Para los altos servidores públicos, existe la protesta solemne, al momento de tomar posesión de sus cargos, un ejemplo muy claro, lo encontramos en el artículo 87 Constitucional, el cual establece que, el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, prestará la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande." (art. 87 Constitucional).

De igual forma, el artículo 128, en forma genérica, advierte: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

La Protesta Constitucional .

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (D.O.F. 26 de mayo de 1995), agrupa la Protesta Constitucional de todos los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, magistrados de tribunales unitarios, magistrados de tribunales colegiados y jueces de Distrito en el Capítulo III del Título Décimo que se llama "De protesta constitucional", artículos del 150 al 155.

- **OBLIGACIONES COMPRENDIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Estas obligaciones se encuentran previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el día 13 de marzo del año 2002 en el Diario Oficial de la Federación, las cuales a continuación se enuncian:

“Artículo 8°.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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 este;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designo, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o

supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley;

XIII.- 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 XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

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

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de estos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para si o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para si o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”.

5.3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)

La regulación Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra prevista dentro del Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado a partir del 1º de enero de 2004, por reforma del 14 de junio de 2002, DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y PATRIMONIALES DEL ESTADO, titulo que abarca del artículo 108 al 114 de la Carta Magna.

Debo hacer notar que la denominación anterior al 1º de enero de 2004, del titulo de referencia era DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS y la reforma que modificó la denominación, de fecha 14 de junio de 2002, tuvo por objeto adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de regular la responsabilidad del Estado que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares.

A fin de abarcar con precisión las Responsabilidad de los Servidores Públicos me permito transcribir textualmente el Titulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 108. 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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, 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, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y,

en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y 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.

Artículo 109. 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 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 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.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados 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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los

miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y 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 señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”.

Como he comentado en líneas anteriores, la reforma que modificó la denominación, de fecha 14 de junio de 2002, tuvo por objeto adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de regular la responsabilidad del Estado que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares.

Es precisamente éste segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General el que da pauta, o es más bien la base Constitucional de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 2004, entrando en vigor el día 1º de enero del año 2005, Ley de la cual surge la obligación del Estado de indemnizar al particular, en virtud del daño que el propio Estado le cause, con motivo de su actividad administrativa irregular.

“Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”.

5.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como consecuencia de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de diciembre de 1982, fue reformado el título décimo, del Código Penal, por el artículo único del Decreto de 28 de diciembre de 1982.

El título a que se hace referencia, trata de los delitos cometidos por Servidores Públicos y regula los tipos penales siguientes: 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 influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En cuanto a la responsabilidad por faltas administrativas, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el título tercero, se señalan cuales son las obligaciones de todo Servidor Público. Por lo que la falta de cumplimiento u omisión a las mismas, genera las sanciones que en el mismo título se establecen.

Es preciso señalar que de conformidad con el Artículo Segundo Transitorio de la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, **“se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal”**; y se establece que **“las disposiciones de**

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Local del Distrito Federal”.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como se puede apreciar, no se hace referencia a los funcionarios, sino, de Servidores Públicos, quizá, para que sean sujetos de esas normas, todos aquellos que, en una u otra forma, prestan servicios en el engranaje del gobierno, incluyendo a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, como se desprende del artículo 108 de la Constitución Federal, misma que, para los efectos de las responsabilidades, reputa como Servidores Públicos a los representantes de elección popular.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente se regulan los siguientes procedimientos de responsabilidad:

1. Procedimiento en el juicio político;
2. Procedimiento para funcionarios que disfruten de inmunidad; y
3. Procedimiento por enriquecimiento ilícito.

Los Procedimientos por Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, como ya se ha mencionado se regula precisamente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Normas jurídicas que regulan los procedimientos:

De una forma general, las normas jurídicas que regulan los procedimientos anteriormente señalados emanan de:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
3. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y
4. El Código Federal de Procedimientos Penales.

En la Constitución Federal, se establecen las bases fundamentales de los procedimientos, antes mencionados, en los artículos 108, 109, 110 y 11. Adviértase que, en el orden correspondiente, ha lugar a observar todas las garantías que, con respecto al proceso legal, se señalan también en la Constitución.

Dentro del artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se indica que las autoridades competentes para aplicar esta Ley, son: “Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública); Las dependencias del Ejecutivo Federal; el Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal); La Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes”.

Incumbe a dichas autoridades, la instrumentación de los procedimientos, previstos por la Ley de la materia, lo relativo a la declaración de que ha lugar a proceder penalmente en contra de alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 111, de la Constitución Federal.

Respecto al Presidente de la República es sabido que “...durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común” (artículo 108, Constitucional), hipótesis en la que, sin duda, sería un sujeto procesal.

Debe señalarse que, las autoridades comprendidas dentro del artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sólo les competen dichas funciones, sino también dar cuenta de sus actos en el ejercicio de sus atribuciones u otras acciones u omisiones, situación en la cual intervendrán como acusados.

Con relación a los particulares, en el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Federal, se indica: “...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 que se refiere el presente artículo...”.

De lo anterior se desprende, que los particulares son considerados sujetos procesales intervinientes, por cuanto, en virtud del artículo transcrito, están facultados para elevar la instancia respectiva, ante los integrantes de la Cámara de Diputados, a efecto de que, ésta, se avoque al conocimiento de los hechos.

El Agente del Ministerio Público, del Fuero Común o Federal, son también sujetos intervinientes, porque es obvio, pueden solicitar se prive de la inmunidad a quienes gozan de la misma, para así proceder penalmente en su contra.

Los Jueces, deben estar incluidos entre los sujetos intervinientes, en razón a que puede haber recibido alguna consignación (sin detenido), por el Agente del Ministerio Público, con motivo de hechos delictuosos, cometidos por Servidores Públicos, que disfruten de inmunidad constitucional, en cuyo caso, el Juez se enfrentaría a un obstáculo, como lo es la inmunidad del Servidor Público. En tales condiciones, lo indicado es que, el Juez se dirija a los integrantes de la Cámara de Diputados, para formular la correspondiente instancia.

5.5. RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como hemos señalado, la Administración Pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servicios administrativos. Para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos dispone del poder disciplinario llamado también derecho penal disciplinario. Este poder implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos.

El poder disciplinario se aplica a todos los servidores y empleados de la administración pública. Es en el cuadro interno de la misma en el que opera este poder, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes o impidan la mejor organización de un mejor servicio público.

El artículo 113 de la Constitución ordena: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables para los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión destitución e inhabilitación, así como en las sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños o perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no

podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

El derecho penal administrativo es externo a la Administración Pública y comprende a todas las personas, a las que las leyes administrativas sancionan por su incumplimiento.

El derecho penal administrativo, es la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general.

En este orden de ideas, la responsabilidad penal de los servidores públicos, se entiende como aquellos delitos cometidos por estos, los cuales atentan contra los distintos valores jurídicos que la administración engloba; tales como, los que se refieren en forma general a la moralidad de su funcionamiento (nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones); los que tienen relación con el decoro y dignidad del cargo (cohecho, abuso contra particulares); o con el patrimonio del Estado (malversación, peculado).

A este respecto, si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna. De aquí la existencia de una potestad sancionadora que no considera los delitos, sino las faltas y que por consiguiente, deja expedita la acción de los tribunales de justicia para castigar las infracciones que trasciendan de lo ilícito administrativo y entren en el campo de lo penal.

No debemos confundir en este sentido, el derecho penal administrativo con el derecho penal común, en virtud de que el primero está constituido por preceptos exclusivamente administrativos sancionados penalmente. Para el derecho penal en sentido estricto su objetivo principal es la prevención y la represión de la delincuencia considerada en sí como violación del orden jurídico general. Lo que caracterizan al derecho penal administrativo no es el interés administrativo tutelado, sino la esencia exclusivamente administrativa del precepto sancionado. El derecho penal común protege con muchas incriminaciones intereses administrativos, a decir: delitos contra la administración pública, pero los hechos que violan tales intereses, o equivalen en sustancia a hechos concernientes con delitos comunes como el peculado, o

son considerados por las leyes como contrarios al orden jurídico general y no solo al orden administrativo, por el contrario, el derecho penal administrativo se sirve de la pena para reprimir violaciones de tal orden administrativo.

5.6. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Dentro de este capítulo analizaremos los diversos procedimientos que existen en materia de responsabilidad de los Servidores Públicos dentro de los cuales se encuentran: Procedimiento ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político, Procedimientos para los Casos de Delitos de los Servidores Públicos de la Federación que Gocen de Inmunidad, Procedimientos para los Casos de Responsabilidades Administrativas, Procedimiento por Enriquecimiento Ilícito.

Por lo que respecta al Procedimiento ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político, señalaremos que el título, juicio político, se introduce en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para significar con ello, la actuación o dinámica de los sujetos intervinientes, al igual que las causas de tal procedimiento y sus sanciones.

De acuerdo a lo preceptuado por el legislador, en el artículo 110 de la Constitución Federal:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal (hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...”

En cuanto a los gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales y también por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El juicio político queda condicionado a que las acciones u omisiones de los funcionarios a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Federal, se cometan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El juicio político únicamente puede iniciarse durante el tiempo en que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año, después de haber concluido sus funciones.

Es a los integrantes de las Cámaras de Diputados, designados para ese efecto, a quienes compete realizar la instrucción del procedimiento, referente al juicio político; es decir, actuaran como acusadores, y los Senadores, comisionados para esos fines, fungirán como jurados de sentencia.

Los Diputados y los Senadores, a través de su gran comisión, habrán de integrar comisiones, para el despacho de los asuntos, proponiendo la integración de una Comisión, a cuyo cargo estará la substanciación de los procedimientos, a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin dejar de tomar en cuenta lo preceptuado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se ha substanciado lo anterior, los Diputados y Senadores, designaran, de cada una de las comisiones, cuatro integrantes, que formarán la sección instructora en la Cámara de Diputados y de enjuiciamiento, en el Senado.

Con base a lo ordenado en el artículo 111, de la Constitución Federal, y el artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dice a la letra: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º; y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5º. Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que determinen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el

artículo 2º, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento”.

Cuando están acreditados los elementos de la denuncia, se turnan a los integrantes de la sección instructora de la Cámara, para que practique todas las diligencias encaminadas a la comprobación de la conducta o hecho, estableciendo las características o circunstancias del caso, al igual que la intervención que, en ello, haya tenido el servidor Público denunciado.

La denuncia, deberá ser ratificada, para que desde ese momento, dentro de los tres días naturales siguientes, los Comisionados para integrar la sección informen al denunciado, los hechos objetos de la denuncia y de inmediato se le haga conocer la garantía de defensa, en la forma y términos, previstos en la Constitución Federal, ya sea compareciendo o informando por escrito, lo que a su intereses convenga, pero, esto lo efectuará dentro de los siete días, contados a partir del momento a que se llevó a cabo la notificación. Una vez hecho lo anterior, compete a la sección que está realizando la instrucción del procedimiento, abrir un periodo de prueba, que será de treinta días naturales.

Podrán aportar elementos de prueba: el denunciante, el sujeto de imputación y todos aquellos que los Comisionados de la Sección de referencia estimen convenientes.

Las pruebas, quedan condicionadas, para su admisión, a que los integrantes de la Sección las Consideren pertinentes, porque de no se así, serán desechadas.

Substanciadas que fueren las pruebas se dará vista al denunciante, del contenido del expediente que se haya integrado con las diligencias que se hayan integrado. El plazo es de tres días naturales, el cual se hace extensivo al indiciado y a sus defensores.

Dentro del término mencionado, denunciante e indiciado, formularán alegatos, por escrito contando con un término de seis días naturales, a partir del momento en que fenezca el de tres días naturales.

Cumplido el término para la presentación de alegatos, se hayan presentado o no, la persona o personas de la Sección Instructora, deberán formular conclusiones, con base en las constancias del expediente.

En las condiciones anteriores, si se resuelve, que no procede acusar, el servidor público, continuará en el ejercicio de sus funciones. En caso contrario, se pondrá a disposición de los Senadores integrantes de ese cuerpo colegiado, remitiendo el expediente de acusación, no sin antes designar una comisión de tres diputados, para que sostengan aquélla en el Senado.

En el momento en que se reciba la acusación, se turnará a los Senadores que integran la Sección de Enjuiciamiento, para que emplacen a los Diputados integrantes de la Comisión encargados de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten, por escrito sus alegatos, dentro de un término de cinco días naturales, siguientes al emplazamiento.

Fenecido el término, con alegatos o sin ellos, los Senadores de la Sección de Enjuiciamiento, formularán conclusiones, teniendo como base las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos, en su caso; además, propondrán la sanción a que a su juicio, deba imponerse, sin omitir los preceptos en que se funde para tales pedimentos; así mismo, quedan facultados para oír a los Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, ya sea, porque los anteriores lo hayan solicitado, o bien por estimarse adecuado.

Cabe señalar, que pueden ordenar las prácticas de otras diligencias que les permitan con mayor amplitud formular sus conclusiones.

Las conclusiones serán entregadas a los miembros de la Sección, al personal de la Secretaría de la Cámara de Senadores, quien a su vez dará cuenta con ello al presidente del Senado, quien anunciará se erija en cuerpo colegiado en jurado de sentencia, dentro de la veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones. Los tres Diputados de la Comisión que sostendrán la acusación, serán citados, al igual que el acusado y su defensor.

Abierta la audiencia, en la fecha mencionada, el Presidente del Senado, declarará que está erigido en Jurado de Sentencia y enseguida el secretario, leerá las conclusiones formuladas por los senadores de la Secretaría de Enjuiciamiento; después hará uso de la palabra, algún integrante de la Comisión de Diputados, el acusado y su defensor.

Substanciado lo anterior y retirados que fueren el servidor público y su defensor, y permaneciendo los Diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones, para que, en tales condiciones, el Presidente haga la

declaratoria correspondiente.

Si se trata de Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas, los Senadores erigidos en jurado de sentencia, dentro de los tres días siguientes a la recepción de las conclusiones, pronunciarán sentencia con efectos, únicamente declarativos. Ésta, se comunicará a los diputados de la Legislatura Local respectiva, para que proceda en la forma y términos que correspondan.

En el caso del procedimiento, que debe substanciarse con motivo de la responsabilidad de los servidores públicos que gocen de inmunidad, éste se encuentra previsto en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentada en los artículos 25, 26, 27, 28, 29 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las denuncias o querellas por delitos federales, de servidores que gocen de fuero, podrán formularlas los particulares. El Agente del Ministerio Público, de acuerdo con sus atribuciones, si realiza algún requerimiento, cumplirá con todos los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, con el objeto de que de esa manera pueda, procederse en contra de los funcionarios a que alude el artículo 111 constitucional.

En el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, señala: para substanciar este procedimiento, se observará la dinámica que se sigue en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que, en dicho procedimiento los integrantes de la Sección Instructora llevarán a cabo todas las diligencias necesarias para integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, así como la subsistencia del fuero constitucional, cuya remoción se solicita, para que al concluir las averiguaciones, se dictamine si ha lugar a proceder penalmente en contra del indiciado; pero, si se estima que las imputaciones son notoriamente improcedentes, se dará cuenta de esto a los miembros de la Cámara, para que determinen si se continúa o si se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento, si posteriormente se cuentan con los elementos que lo justifique.

En cuanto al tiempo en que se emita esa resolución, la Ley señala un

término de sesenta días hábiles con la salvedad de que, si es necesario, contará con un plazo mayor, situación ésta, en la que habrán de observarse los plazos para recepción de pruebas, señalados en el juicio político.

Emitido el dictamen, se dará cuenta de éste al Presidente de la Cámara, quien determinará se erija en Jurado de Procedencia, al día siguiente de depositado el dictamen. Esto se hará saber al indiciado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Agente del Ministerio Público.

En la fecha, antes señalada, los Diputados, se erigen en órgano de acusación. En seguida, el Secretario, dará lectura de las constancias procedimentales e igualmente a las conclusiones. También se concederá la palabra al denunciante, al servidor público y a su defensor.

Cuando en la Cámara de Diputados se declare, que ha lugar a proceder en contra del sujeto de imputación, éste, de inmediato queda separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la potestad de los tribunales competentes.

Si lo declarado en la Cámara, es en el entendido de que no existen elementos para proceder, no habrá lugar a procedimientos ulteriores mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En cuanto a los Gobernadores, Diputados de las Legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas, a quienes les hayan sido atribuidos hechos o actos que motiven responsabilidad penal federal, si en la Cámara se declara que ha lugar a proceder, se remitirá a la Legislatura Local correspondiente, para que en ejercicio de sus atribuciones se proceda como corresponda y en su caso, se ponga al indiciado a disposición del Agente del Ministerio Público Federal o del Juez competente.

Expuesta la dinámica de éste procedimiento haremos una breve exposición de las disposiciones de carácter general, previstas en la Ley para esos casos: Emplazamientos, despachos y demás comunicaciones.

Las declaraciones y resoluciones definitivas de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, lo que se traduce en la ausencia de recursos contra sus resoluciones.

Las denuncias, querellas, requerimientos del Agente del Ministerio Público o acusaciones, recibidas en las Cámaras, se turnarán en forma rigurosa a los diputados de las secciones instructoras. Si en alguna de las Secciones o en las Cámaras, se requiere la presencia del inculpado, para la práctica de alguna diligencia, éste deberá ser emplazado, para que comparezca o conteste por escrito cualquier requerimiento que se le haga. Si se abstiene de comparecer o de no informar por escrito, se entenderá que contesta en sentido negativo.

Los elementos de la Sección correspondiente, están obligados a la práctica de diligencias que no requieran la presencia del indiciado, encomendarán al Juez de Distrito competente, practique las que considere necesarias, en el lugar, dentro del territorio en donde ejerza su jurisdicción. Toda comunicación oficial, para la práctica de las actuaciones mencionadas, se hará personalmente o se enviará por correo certificado y con acuse de recibo.

Sólo por motivo legal, podrán, los miembros de las secciones instructoras, excusarse de conocer de algún asunto de responsabilidades de los Servidores Públicos. También podrán ser recusados por alguna de las causas de impedimento que se señale en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto al inculpado, éste, podrá recusar, con expresión de causa, a los miembros de las secciones instructoras que conozcan de las denuncias presentadas en su contra y también a Diputados y Senadores, que participen en la secuela del procedimiento.

La excusa o recusación, se calificará dentro de los tres días naturales al incidente, mismo que deberá substanciarse en la sección, a cuyos miembros no se hubiere señalado impedimento para actuar. Si existe excusa o recusación para los integrantes de ambas secciones, serán los suplentes, quienes conozcan del incidente en cuestión, escuchando al promovente y al recusado, no sin dejar de recibir las pruebas correspondientes.

Tanto el acusador como el acusado, podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos, las copias certificadas de las constancias que deban presentar como prueba ante la Sección Instructora respectiva. Las autoridades o funcionarios públicos, están obligados a expedir dichas copias, sin demora

alguna, y si así no lo hicieren, los integrantes de la propia Sección Instructora, podrán instarlos a ello, con el apercibimiento de multa, sanción que se hará efectiva, si la autoridad no la expidiera. Si resultare falso que el interesado hubiere solicitado las constancias la multa se aplicará en su contra.

Los miembros de la Sección o de las Cámaras, podrán solicitar, por sí o por pedimento del acusador o acusado, los documentos o expedientes originales, ya concluidos, los cuales, deberán remitirse, si para ello no existiere impedimento legal, con carácter devolutivo, pero sin perjuicio de conservar copia certificada de las constancias que juzgue pertinentes.

Los integrantes de las Cámaras, no podrán erigirse el Jurado de Acusación o de Sentencia, sin que antes se compruebe que el acusado y su defensor han sido debidamente citados.

No podrán votar, en ninguno de los incidentes del proceso, ni en los veredictos respectivos, los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación o denuncia contra el funcionario inculpado. Tampoco, podrán hacerlo, los diputados y senadores que renuncien al cargo de defensor, después de haberlo aceptado e iniciado, en gestión.

En las discusiones y votaciones del Jurado de Acusación o del Jurado de Sentencia, se observarán las mismas reglas que se establecen en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Congreso General, para la discusión y votación de las Leyes; empero, las votaciones deberán ser precisamente nominales para aprobar o reprobar los dictámenes de los integrantes de la Sección Instructora.

En los casos de responsabilidad oficial, de servidores públicos con fuero, todos los acuerdos y determinaciones de los miembros de las Cámaras, se tomarán en sesión pública, excepto cuando la moral o el interés público, exijan que la audiencia sea privada.

Si un servidor público que goce de fuero, está sujeto a proceso, por delito o falta oficial y se presentase nueva acusación en su contra, se procederá respecto de ésta, con arreglo a la Ley, hasta dejar agotada la instrucción de ambos procesos, observándose, en su caso, las reglas de la acumulación. Si esto último procediere, los integrantes de la Sección Instructora formularán un solo dictamen, comprendiendo el resultado de esos procesos.

Obsérvese que, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador no es explícito, respecto a la forma de proceder en los casos de acumulación de autos, previsto en el artículo 473, fracción II y III, del Código Federal de Procedimientos Penales; o sea, cuando se trata de procesos seguidos en la investigación de delitos conexos, o en los que se sigan contra los copartícipes de un mismo delito.

Todos y cada uno de los individuos que integran la Sección Instructora, serán responsables de los delitos o faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus funciones, como miembros de ellas.

Los componentes de las Cámaras, podrán imponer las medidas de apremio que fueren procedentes, conforme a las disposiciones aplicables, con sólo el acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva; más, para la imposición de sanciones, propiamente dichas, es preciso observar, previamente, los tramites establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta la celebración del Jurado de Sentencia.

Los veredictos y declaraciones. Aprobados en las cámaras, como Jurado de Acusación o de Sentencia, con arreglo a la Ley Federal de Responsabilidades, se comunicarán, si es el caso, a la Cámara a que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado el veredicto o hecho la declaración, y el Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales consiguientes, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para los casos de los procedimientos de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, estos, de acuerdo con lo establecido en la Ley, deben cumplir con una serie de obligaciones, de manera tal que, su no acatamiento les hace acreedores a las sanciones correspondientes; sin embargo, para que esto pueda suceder, habrá de seguirse el procedimiento respectivo.

Incurren en responsabilidades administrativas, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo 1º y 3º, del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Con el objeto de llevar a cabo los procedimientos, para aplicar las

sanciones administrativas, en todas las dependencias gubernamentales, se ordena queden establecidos módulos o unidades específicas, con fácil acceso al público, para que presenten sus quejas y denuncias en razón del incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, lo que equivale, a que con la denuncia misma, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente. Para esos fines, tanto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, deben establecer los órganos y sistemas conducentes a identificar, investigar y determinar las responsabilidades, derivadas del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el legislador en las distintas Fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incumbe a los Servidores Públicos de la Contraloría Interna, dependiente del Secretario de la Función Pública, aplicar las sanciones que se señalan en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las sanciones para las denominadas faltas administrativas, son las siguientes: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Para imponer sanciones administrativas, habrán de ser considerados, en forma obligatoria, los siguientes elementos: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o bien, las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público; el nivel jerárquico; los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y, el monto del beneficio, daño o perjuicios económicos, derivados del incumplimiento de obligaciones.

Para la aplicación de sanciones, por faltas administrativas, en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala que habrán de observarse las reglas siguientes:

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor

- de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
- II. 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 de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
 - III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;
 - IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;
 - V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y
 - VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

Dentro de este mismo capítulo, se impone como obligación, a todo servidor público, que denuncie, por escrito, a la Contraloría interna de su dependencia, todos los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa y que sean imputables a todos aquellos Servidores Públicos, que están bajo su dirección, para que el Contralor Interno, determine si existe o no responsabilidad administrativa, por incumplimiento de las obligaciones antes mencionadas y aplique, en su caso, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

Por lo que respecta a las entidades, la denuncia deberá ser presentada por el coordinador sectorial, respectivo.

Los Servidores Públicos competentes de la Secretaría de la Función Pública, recibirán copia de las denuncias que remita el superior jerárquico, tratándose de infracciones graves o cuando se considere, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, que los funcionarios mencionados de dicha Secretaría conozca del caso y participe en las investigaciones.

Los contralores internos de las dependencias, que incurran en alguna falta que implique responsabilidad administrativa, serán sancionados por el Servidor Público competente de la Secretaría de la Función Pública.

Entre otras acciones u omisiones, en que puedan incurrir los Servidores Públicos, de las contralorías internas, son: la abstención injustificada de sancionar a los infractores o el no ajustarse a las prevenciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las sanciones disciplinarias, quedan a cargo del Contralor Interno de cada dependencia, hecha excepción de las económicas, cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, ya que éstas, se reservan, exclusivamente, al Servidor Público de la Secretaría de la Función Pública.

También se prevé la obligación, para los contralores internos y para el coordinador del sector, la obligación de hacer del conocimiento del personal de la Secretaría de la Función Pública, todos aquellos hechos que impliquen responsabilidad penal y lo mismo, harán con las autoridades competentes.

Gran importancia se da, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al titular de la Secretaría de la Contraloría, ya que, dentro de su esfera de competencia, está la substanciación del procedimiento que conduzca, en su caso, a dicho titular de la propia Secretaría a la imposición de sanciones administrativas.

El procedimiento es el siguiente: se cita al presunto responsable a una audiencia para hacerle saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, ya sea por sí o por medio de su defensor.

En la audiencia estará el representante de la dependencia, que para esos efectos se designe.

Entre la fecha de la citación y de la audiencia, mediará un plazo, no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Concluida la audiencia o dentro de los tres días hábiles, siguientes, el Servidor Público competente de la Secretaría, resolverá sobre la inexistencia

de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes, no sin antes, notificar la resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al infractor, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia, se advierte que no existen elementos para resolver, o bien, detecta indicios que impliquen nueva responsabilidad administrativas, en contra del presunto responsable o de terceros, podrá ordenar la práctica de investigaciones y citar para otra audiencia.

En la fracción cuarta del artículo 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se indica:

“En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio a 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”.

En el procedimiento de investigación, para la responsabilidad administrativa, habrá que levantarse un acta circunstanciada, en donde se contengan las diligencias que se practiquen y que deberán suscribir quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes falten a la verdad. También, todas las resoluciones y acuerdos de los Servidores Públicos de la Secretaría de la Función Pública y de las dependencias, deberán hacerse constar por escrito y se asentarán en el registro respectivo, de las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas y en todo caso, las de inhabilitación.

El personal de la Secretaría, queda obligado a la expedición de las constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión del servicio público.

5.7. LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como es natural, las resoluciones que imponen una sanción administrativa a los Servidores Públicos, pueden ser impugnadas ante los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismos que, en su caso, podrán anularlas, y una vez que hayan causado ejecutoria, tienen como principal efecto, restituir al Servidor Público en el goce de sus derechos de que se le hubieren privado por las sanciones que ya han quedado anuladas, aunque sin perjuicio de lo que se pueda disponer en otras leyes.

También, para las sanciones administrativas, el Servidor Público, puede disponer del recurso de revocación, mismo que podrá interponerse, dentro de los quince días siguientes de la fecha en que surta efectos la notificación recurrida.

Este procedimiento de impugnación, habrá de sujetarse, para su trámite, a las normas siguientes: Se inicia, con el escrito en que se expresan los agravios que el Servidor Público considere le ocasiono la resolución, adjuntando copia de ésta, así como de la notificación de la misma y las proposiciones correspondientes a la aportación de pruebas que se estimen necesarias. Acto seguido, la autoridad, acordará si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas, pudiendo desechar de plano, las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Si las pruebas fueron admitidas, habrán de ser desahogadas en un término de cinco días, término que podrá ampliarse, porque así lo solicite el impugnante, o bien, por disposición de la autoridad; pero esto sólo podrá ocurrir una sola vez, por cinco días más. Desahogadas las pruebas, el superior jerárquico, resolverá de inmediato o al más tardar, dentro de los tres días siguientes, notificando al interesado.

Interpuesto el recurso, produce como efecto inmediato, la suspensión de la ejecución de la resolución con la cual se ha inconformado; no obstante, quien realice la promoción, queda obligado, cuando se trate de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que se previene en el Código Fiscal de la Federación. Si se trata de otras sanciones, la suspensión se concede, siempre y cuando: se admita el recurso, que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios irreparables en contra del inconforme y, que la suspensión, no produzca como consecuencia o continuación de actos u omisiones que produzcan perjuicios al interés social o al Servidor Público.

El Servidor Público, que se considere agraviado por una resolución administrativa, puede optar, entre la interposición del recurso de revocación o impugnar directamente ante los integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto a las resoluciones absolutorias, dictadas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éstas son impugnables por el Secretario o por el superior jerárquico.

La ejecución de sanciones, deberá llevarse a cabo de inmediato, en la forma y términos previstos en las leyes y en la propia resolución.

La suspensión, destitución o inhabilitación, que se dicte en contra de los Servidores Públicos de confianza, surte efectos inmediatos, al llevarse a cabo la notificación de la resolución. Si los Servidores Públicos son de base, la destitución, habrá de realizarse a lo que previene la Ley, respectiva. Las sanciones económicas, que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, haciéndose eficaces, mediante el procedimiento económico coactivo, y sujetándose en todo, a las disposiciones fiscales, que resulten aplicables.

CONCLUSIONES

1. Durante su evolución, el hombre se ha visto amenazado siempre por una infinidad de necesidades, y éste ha tratado de hacerles frente, encontrando una de las formas más adecuadas en la institución del servicio público.
2. Considerando que México cuenta hoy en día con una sociedad más informada, más participante y crítica que reclama una mejor actuación gubernamental que atienda de manera oportuna los valores éticos y las responsabilidades en el desempeño de los servidores públicos. Es por ello que es importante la difusión de una nueva cultura en el servicio público, a través de instrumentos modernos que fortalezcan los valores éticos, las obligaciones y la disciplina de quienes trabajan en la administración pública mexicana.
3. El Título IV Constitucional, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contienen códigos y conducta para que los servidores públicos desempeñen sus labores con legalidad, eficiencia, honradez, lealtad, e imparcialidad en el ejercicio de la labor pública. De manera complementaria, el Código Civil y Penal en materia federal, disponen responsabilidades para los servidores públicos, así como diversas leyes adjetivas de la administración pública federal en el mismo sentido.
4. La falta, omisión o incumplimiento de los valores éticos y de las responsabilidades de los servidores públicos, da origen a diferentes procedimientos de naturaleza política, administrativa, penal o civil y a las sanciones que a derecho procedan.
5. Las ventajas de contar con una visión clara del marco legal aplicable de los servidores públicos, se traducen por un lado, en la disminución y aplicación de sanciones y fincamiento de responsabilidades por desconocimiento de la normatividad, y por otro lado, en el funcionamiento oportuno y transparente de la administración pública.
6. Los servidores públicos pueden ser sujetos de cuatro tipos de responsabilidades: la política, la penal, la civil y la administrativa. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene el procedimiento a seguir en el caso de la responsabilidad de tipo político y administrativa. La penal se sigue bajo las reglas del Código Penal Federal y

sólo para aquellos servidores públicos que por razón de su encargo gozan de fuero para el desempeño de sus funciones habrá que seguir el procedimiento que se marca en la citada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7. Crear un servicio de carrera, junto a sus indudables efectos positivos, abre las puertas a una creciente rigidez del aparato público, que tiende, en ausencia de otros controles, a ser crecientemente autónomo y de autodefensa corporativa. Incorporar constantemente los valores de una ética del servicio público, limitar el ámbito de intervención de la función pública, establecer normas flexibles, no gestar una corporación de prebendas y sistemas, ágiles de evaluación del desempeño; parecen ser las medidas que pueden, encontrarse como paliativos a las restricciones a la eficacia que la consolidación de un servicio profesional de carrera puede acarrear.

8. La Ley no puede atribuirse por si sola transformar la cultura de los servidores públicos y la practica de la burocracia mexicana. Hay otras medidas para lograr la legitimidad por la eficiencia de la administración pública que tienen que ver con el redimensionamiento del campo público. En todo caso, el proceso debe ir aunado de una estrategia para crear confianza en los valores democráticos y una nueva forma de hacer y ejercer el gobierno, que va desde la lucha permanente contra la corrupción hasta una mas estrecha concertación con las organizaciones de la sociedad civil. Mas rectoría y menos maquinaria pública.

9. Es causal de responsabilidad administrativa el incumplimiento por parte del servidor público de las obligaciones que le imponen: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las demás Leyes, Decretos, Disposiciones y Reglamentos Relacionados con el Servicio Público.

BIBLIOGRAFIA

- 1. ACOSTA ROMERO, Miguel.** Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993.
- 2. ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 11ª. Edición actualizada. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993.
- 3. ACOSTA ROMERO, Miguel.** Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.
- 4. ALFONSO el sabio,** Las siete partidas, México, Editorial Porrúa, 1976.
- 5. ALTAMIRA, Pedro Guillermo,** Curso de Derecho Administrativo. Edición Póstuma, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1971.
- 6. ARIMANY LAMOGLIA, Esteban,** La Reversión de Instalaciones en la Concesión Administrativa del Servicio Público, Barcelona, Bosch, 1960.
- 7. ARROLLO HERRERA, Juan Francisco,** Régimen Jurídico del Servicio Público, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
- 8. BRICEÑO SIERRA, Humberto,** El Proceso Administrativo en Iberoamérica, UNAM, México, 1968.
- 9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.
- 10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** Las Garantías Individuales. 27ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.
- 11. CARDENAS, Raúl F.** Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 12. COLIN SANCHEZ, Guillermo.** Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª. Edición corregida, aumentada y puesta al día. 1995.
- 13. CUEVA, Mario de la,** Derecho Mexicano del trabajo, 2ª ed., México, Porrúa, 1959, t. II.

14. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. 1995.

15. FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Obra adaptada al programa de Nociones de Derecho Positivo Mexicano de la Escuela Nacional Preparatoria de la Universidad Nacional Autónoma de México. 33ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.

16. FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A. México. 1963.

17. GARCÍA CRUZ, Miguel, La seguridad social en México, B, Costa – Amic Editor, 1973, t. I.

18. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

19. GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 1ª Edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2004.

20. Historia de la Administración Pública en México, México, Secretaría de la Presidencia.

21. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público, I.N.A.P., Praxis N° 65, México, 1984.

22. MÁRQUEZ MURO, Daniel, Lógica, México, Porrúa.

23. MARTÍNEZ MARTÍN, Antonio, El Buen Funcionamiento de los Servicios Públicos, Madrid, Tecnos, 1990.

24. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brede y de, El Espíritu de las Leyes (trad. Mercedes Blázquez y Pedro de la Vega), Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

- 25. PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de.** Diccionario de Derecho. 21ª. Edición Actualizada por Juan Pablo de Pina García. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.
- 26. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,** Diccionario de Autoridades, Madrid, 1739, t. VI, p. 99.
- 27. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,** Diccionario de la Lengua Española, 20ª. Ed., Madrid, 1989, t. 2, p.1239.
- 28. SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo Segundo Curso. Doctrina, legislación y jurisprudencia. 16ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.
- 29. SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Primer Curso. Doctrina, legislación y jurisprudencia. 16ª. Edición. Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltei. Editorial Porrúa, S.A. México. 1994.
- 30. SIEYES, Emmanuel José,** Escritos y Discursos de la Revolución, (trad. R. Ruiz), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p.248.
- 31. SOSA WAGNER, Francisco,** La Gestión de los Servicios Públicos Locales, Madrid, Civitas, 1992.
- 32. TENA RAMÍREZ, Felipe,** Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 1967.
- 33. TENA RAMÍREZ, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

LEYES Y CÓDIGOS

- Código Civil Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2004.
- Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2004.
- Código Penal Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Luciana, 9ª Edición, México 2004.

- La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 1999, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Federación.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 37ª Edición, México 2004.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1996.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del año 2003.
- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de junio del año 2000.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2004.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colección Porrúa, 30ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
- Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2004.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, 30ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
- Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2004.