

240
2y



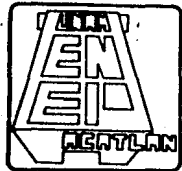
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**



**LA INVESTIGACION Y SANCION DE SERVIDORES
PUBLICOS**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ENRIQUE ANTONIO VARGAS YAÑEZ**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	1
- Antecedentes Sobre el Régimen Jurídico del Departamento del Distrito Federal.....	1
- Naturaleza Jurídica del Departamento del Distrito Federal.....	8
- El Reglamento.....	14
CAPITULO II	
LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	24
- Deberes de los Servidores Públicos.....	25
- Derechos de los Servidores Públicos.....	38
- Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	48
CAPITULO III	
EL PEFIL JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	60
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	81
- Código Penal para el Distrito Federal.....	105
CAPITULO IV	
LA CONTRALORIA.....	117
- La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.....	125
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.....	136
- Propuesta de Reformas.....	147
ESTRUCTURA ACTUAL DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.....	156
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Hablar de servidores públicos nos enmarca en un gran contexto de acción dentro de la Administración Pública, asimismo, nos hace recordar de las más recientes reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al cambio de la denominación de "funcionarios públicos", por el de "servidores públicos", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre empleados y altos funcionarios. Esto como compromiso contraído en una campaña por el actual Presidente de la República, compromiso que fue identificado con la frase "LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD".

El proyecto de renovación moral de la sociedad implícito en el Título Cuarto Constitucional, está inspirado en el principio igualitario que establece con claridad al mismo tiempo las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

Sobre el particular, se dá origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley reglamentaria

del Título Cuarto Constitucional, desarrollando ésta, los principios sobre responsabilidad en el desempeño del servicio público.

El presente trabajo de tesis titulado "La Investigación y Sanción de los Servidores Públicos", no pretende explayar se en el gran contexto de que hacía mención al principio, por el contrario, trata el tema en lo que respecta al Departamento del Distrito Federal, que por naturaleza resulta de suma importancia e interés, dadas sus muy particulares características.

El objetivo de ésta tesis va dirigido a un sólo propósito: Proponer que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, contemple que la captación, atención, investigación de quejas y denuncias y sanción de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, sean hechas en diferentes áreas de la propia Contraloría General, de tal manera que permitan desconcentrar funciones y evitar que ésta actividad se centralice.

La inclinación a éste tema y en específico al propósito referido y al título enunciado, obedecen fundamentalmente a la experiencia que como jefe de quejas y denuncias tuve durante

dos años. Tiempo que si bien es cierto, no es mucho, lo considero suficiente para poder transmitir y expresar en tesis la idea que día a día evolucionará y consistente en balancear el procedimiento que define a un servidor público de ser ajeno a determinadas irregularidades o responsable a estas.

La estructura del Departamento del Distrito Federal, cuenta con una Contraloría General, de la cual he tenido la oportunidad de vivir una más de sus transformaciones, que fuera de criticar lo beneficiosa o deficiente, continúa en el que llamo yo; gran error de centralizar en una sola de sus áreas, la actividad de captar, atender e investigar las quejas y denuncias y sancionar a los servidores públicos de dicho Departamento.

Cabe mencionar que el desarrollo de la presente tesis, lleva aparejado fundamentales objetivos accesorios consistentes en: Borrar la erronéa y denigrante impresión que hasta ahora el servidor público tiene del sector control del Departamento del Distrito Federal, en lo que respecta a la presentación de denuncias; establecer las bases para que cualquier quejoso o denunciante cuente con un procedimiento claro que le permita hacer valer su derecho de acción consagrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en forma balanceada, —

poner a disposición de cualquier servidor público éste procedimiento que garantice la existencia de una área ajena a la sancionadora, en donde podrá ofrecer las excepciones que habrán de aislarlo en un momento dado de cualquier injusticia; por otra parte, concientizar seriamente al particular de que la queja o denuncia contra un servidor público, deberá ser un acto moralmente serio y legalmente fundamentado.

La conciencia de que vivimos en un País con altos índices de corrupción y que erradicar ésta requiere de un proceso -- largo, nos hace reflexionar que es el momento de establecer bases serias que no habrán de poner en tela de juicio las acciones gubernamentales.

Por lo expuesto, la presente tesis pretende perfilarse como la pauta que permitirá establecer bases firmes para probar la presencia o ausencia de responsabilidades en los servidores públicos.

CAPITULO I

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

ANTECEDENTES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para entender la complejidad del Departamento del Distrito Federal, como forma de Organización Administrativa Federal, es preponderante tratar en forma general, pero objetiva los aspectos medulares de transición que éste ha tenido hasta llegar a su estructura actual. Los antecedentes sobre su régimen jurídico, nos darán una perspectiva que nos permitirá comprender su actual forma de organización hasta particularizar en su reglamentación.

Sobre el particular, el artículo 50 fracción XXVIII -- de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824 resolvió:

"Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes: ...XXVIII. Eleqir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su dis-

trito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. --
XXIX. Variar ésta residencia cuando lo juzgue necesario". (1)

Cabe mencionar que la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, es decisiva, el ilustre estadista, mediante vigorosas argumentaciones defiende a la Ciudad de México, para que sea en ésta el asiento oficial de los Poderes Federales y no Querétaro como lo había propuesto la comisión.

El decreto del 18 de Noviembre de 1824, en su artículo primero prevee: "El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México".(2)

Sin embargo en el Congreso Constituyente de 1856-1857, en el dictamen del 26 de Noviembre de 1856, se propone que el Distrito Federal radicaré en Aguascalientes. El Congreso aprobó los artículos 43, 46 y 71 inciso g), de la Constitución de 1857, dejando la facultad a los Congresos Constitucionales para cambiar la residencia de los Poderes Federales; el artículo 43 enu-

- (1) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1983 Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. pags. 174 y 175.
- (2) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1959. pag. 556.

meró entre las partes integrantes de la Federación el Estado del Valle de México; y finalmente los defensores de la Ciudad de México, lograron la aprobación de un precepto nuevo, el artículo - 46: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar".

El 4 de Mayo de 1861 se expidió una nueva reglamentación sobre elecciones, por lo que el ayuntamiento de la capital quedó compuesto de 20 regidores y dos procuradores, además de elegir al gobernador del Distrito, magistrados y jueces, dividiendo el Distrito Federal, en cinco secciones.

La ley del 16 y 17 de Septiembre de 1898, fijó nuevas disposiciones para el Distrito Federal.

La Reforma del 31 de Octubre de 1901, el artículo 72, fracción VI, facultó al Congreso para "Legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios". Posteriormente se expidió la Ley del 31 de Octubre, que consideraba al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

Posteriormente y de acuerdo al artículo 43 del proyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente de 1916-1917, estableció como partes integrantes de la Federación a 28 Estados, 2 Territorios y el Distrito Federal. El artículo 44 del mismo proyecto expresó:

"El Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo".

El artículo 73, fracción VI del proyecto del Señor Venustiano Carranza, mantenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios y se señalaban las bases a las que debía someterse. Se dividía en municipalidades, entregando el gobierno del Distrito Federal a un Gobernador dependiente directamente del Presidente de la República.

No obstante ello, pronto se comprobó que la organización municipal del Distrito Federal, ofrecía serios escollos que era necesario superar. El 18 de Abril de 1928, el Presidente --

Obregón, envía una iniciativa de reformas, que no fué aprobada.- El 12 de Mayo de 1928, el Presidente modifica su iniciativa anterior y remite una nueva al congreso el cual acepta la siguiente reforma con la aprobación de las legislaturas:

De acuerdo al artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a. Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la Ley. (3)

La Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, crea el Departamento del Distrito Federal, para llevar a cabo el Gobierno del Distrito Federal. Posteriormente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de Diciembre de 1941, introdujo nuevas reformas en la división territorial y administración del Gobierno del Distrito. En 1929 se le denomina Departamento Central.

La citada Ley tiene por objeto establecer las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 Constitucional. La Ley de 1941 sufrió dos importantes reformas publicadas en el Diario Oficial del 10 de Agosto de 1945 y en Diciembre de 1946 se le denomina Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1946)

La Ley vigente se denomina "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" (Reglamentaria de la base la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución), y la cual ha sufrido múltiples reformas y adiciones.

De igual manera el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, ha venido contemplando una serie de modificaciones hasta el 26 de Agosto de 1985, con la finalidad de ajustarse a las necesidades actuales.

NATURALEZA JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El Gobierno del Distrito Federal constituye una entidad distinta de la Federación, aunque subordinado al régimen de la Centralización Administrativa. En ejecutoria de la Suprema Corte se prevee: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la Federación". (4)

Al respecto, la Constitución en su artículo 43, menciona entre las partes integrantes de la Federación, al Distrito Federal y el artículo 44 menciona que el Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene y que en caso de que los Poderes Federales se trasladacen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

Por otra parte, concibiendo al Distrito Federal en una entidad eminentemente prestadora de servicios, el artículo 27, fracción VI de la Constitución le otorga: Plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

(4) Tomo I, pag. 3675 del Sem. Jud. Fed., V Epoca.

El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del —
Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del —
órgano u órganos que determine la Ley respectiva. Asimismo el —
Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo relativo al —
Distrito Federal. Lo anterior de conformidad con el artículo 73
fracción VI, base 1a. (5)

En función de lo expresado y de acuerdo al artículo —
89, fracción II, el Presidente de la República tiene facultad pa
ra nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal
y los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente relativos —
al Gobierno del Distrito Federal, serán enviados directamente —
por el Presidente al Gobernador del Distrito, según expresa el —
artículo 92 de nuestra Carta Magna.

Gran duda surge de la lectura de los textos Constitu--
cionales, al saber si la Ley (6) y la Ley Orgánica del Departam--
ento del Distrito Federal, están dentro de lo correcto en lla--
mar Departamento del Distrito Federal a su Gobierno. Al indicar
Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno de la_
entidad Federativa, conocida como Distrito Federal, se hace no--

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, PRI,-
1982, pag.101.

(6) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

tar que la Ley se aparta del texto constitucional.

El Gobierno del Distrito Federal no es, ni puede confundirse con los Departamentos de Estado, ello se distingue en la diferenciación asentada en el artículo 92 Constitucional. Es te Gobierno corresponde a una Organización Centralizada Federal: Política, Administrativa y Desconcentrada. Gobierno que se ha constituido con el propósito de evitar los conflictos que llegarán a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los Poderes Federales y Locales.

La clasificación de funciones del Departamento del Dis trito Federal se clasifica en los siguientes grupos: I funciones en materia de Servicios Públicos; II funciones en materia de acción política y gubernativa; III funciones en materia de acción cívica, y IV funciones diversas.

En materia de servicios públicos se encuentran las de regular la prestación de los servicios públicos y las de organizar y desarrollar directamente los servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado, rastro, mercados, parques, jardines, panteones, vías públicas, reglamentación, planificación y zonificación.

El segundo grupo de funciones atribuidas al Departamento consistentes en la acción política gubernativa, se subdivide en dos categorías: Como auxiliar de la Administración Política - Federal, y en una segunda, las que tienden a la satisfacción de los intereses meramente locales.

Forman parte de la primera categoría las que imponen la obligación de cumplir las disposiciones que las leyes le consignen en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, registro de comercio, trabajo, etc.

En la segunda, se encuentran las de publicar y ejecutar las disposiciones legales relativas al Distrito Federal proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; las de reglamentar el tránsito sobre bases de protección a la seguridad de las personas y propiedades, así como la expedición y comodidad de las comunicaciones; fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que deben sujetarse los particulares; reglamentar los espectáculos públicos; etc. En esta categoría de funciones se encuentran dos muy importantes: una, la de expedir reglamentos de las leyes que rijan al Distrito, y otra, la de expedir reglamentos autónomos. Tema que trataremos en el punto siguiente de éste capítulo.

El tercer grupo de facultades del Departamento del Distrito, o sea, en materia hacendaria, comprende las de formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda, los proyectos de ingresos y del presupuesto de egresos; formar y conservar el catastro del Distrito; de llevar el inventario de los bienes del Departamento, etc.

Las facultades que comprenden al cuarto grupo, son las que otorgan al Departamento en materia de acción cívica y se refieren al fomento de todas las actividades de carácter cívico o patriótico; difusión cultural y deportiva; fomento del turismo, etc.

Respecto al último grupo de funciones varias se incluyen las de llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública en los términos de la Ley y en general de proveer en la esfera administrativa el mejor desempeño de todas las funciones que corresponden al Departamento.

Durante éste punto se hizo singular atención en lo referente a las funciones del Departamento del Distrito Federal, - por ser en ellas, cabe decir, el punto de interacción entre el servidor público y el particular y en donde toma gran relieve la

función control del sector Distrito Federal.

EL REGLAMENTO

El presente tema a tratar, tiene como finalidad hablar sobre el reglamento llamado dentro de los textos de Derecho Administrativo como autónomo, toda vez que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal se encuentra dentro de esta clasificación y considerando que la esencia de la presente tesis persigue que dicho reglamento contemple en su contenido algunas modificaciones en cuanto a las quejas y denuncias y sanción de los Servidores Públicos, se perfila de gran importancia tratar el tema.

Los reglamentos son actos administrativos y se caracterizan como tales, pues no emanan del Poder Legislativo, sino del Poder Administrativo del Estado, estos tienen su fundamento intrínseco en la necesidad de administrar el Estado que está en manos del Presidente de la República. El Reglamento autónomo, llamado también autonómico o de autonomía, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal. (7)

(7) Ejecutoria de la Suprema Corte, S.J.F. tomo 88, pag. 2138, - Ejecutoria en contra del criterio expuesto.

El poder reglamentario, dice Laferriere, depende directamente de la potestad ejecutiva, ya que ésta, encargada de asegurar la ejecución de las leyes, no podría hacerlo sin dictar -- las prescripciones secundarias que dicha ejecución entraña. (8)

El problema de los fundamentos de la potestad reglamentaria ha apasionado a los juristas de derecho público pudiendo -- notarse una diferencia bien marcada entre la tendencia rectora -- del criterio de los publicistas alemanes y el pensamiento de los autores franceses que a su vez admiten una división en dos -- corrientes bien definidas: La doctrina de derecho público alemana -- admite una diferencia entre ordenanzas (reglamentos) de derecho -- y ordenanzas (reglamentos) administrativas. En síntesis, la doctrina alemana llama reglamentos de derecho a aquellos actos de -- carácter general, que emanando del poder ejecutivo regulan las -- relaciones entre éste y la población, en otras palabras aquellos que han de regir respecto de los particulares, ya sea creando de -- rechos para éstos, ya reglamentando las obligaciones a que deben someterse en función del beneficio público. Esta clase de reglamentos sólo puede dictarlas el Ejecutivo cuando se trata de actuar dentro del principio de la ejecución de las leyes, en otras

(8) Enrique Silva Cimma, Apuntes de Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Universitaria, S. A., Chile 1958.

palabras, cuando dispone de una autorización legal o constitucional explícita sobre el particular. Las ordenanzas administrativas, en cambio, son aquellas que teniendo también un carácter de general aplicación en cuanto rigen para un conjunto de individuos, están destinadas a aplicarse en la administración pública y por los servidores públicos, tal es por ejemplo, el Reglamento Interior a que nos hemos venido refiriendo durante el presente trabajo, en estos casos, sostiene la doctrina alemana que el fundamento de ésta potestad está en la facultad misma de gobernar, y por lo tanto ésta facultad en su ejecución, no es necesario que quede sujeto a una autorización emanada de la constitución o de la Ley. En éste sentido opinan G. Meyer, Jellinek y Fleiner, entre otros. (9)

La doctrina Francesa, parte de un supuesto distinto. Para ello la potestad reglamentaria es una sola, sin que pueda admitirse una distinta entre reglamentos de derecho y reglamentos administrativos, para ello, consiste simplemente en la facultad del ejecutivo de dictar normas en general y de permanente aplicación. Si bien se produce una bifurcación de criterios en cuanto al problema del origen de esta potestad, para algunos: --

(9) Enrique Silva Cimma, Obra Citada, pag. 88.

Berthélemy, Esmein, Ducroq, etc. ella se fundamenta lisa y llanamente en la necesidad de asegurar la ejecución de las leyes. Para otros que sostienen que de ser éste su único fundamento el poder gubernamental se reduciría a un papel infimamente secundario, ella se basa esencialmente en el ejercicio de la facultad privativa del Jefe del Estado de administrar el País, siendo la ejecución de las leyes tan sólo uno de los múltiples aspectos de ésafunción de administrar. En éste sentido opinan Duguit, Moreau,-Hanriou y otros. (10)

Igualmente discutida ha sido la verdadera naturaleza y campo de acción del reglamento, produciéndose también en éste órden de ideas una profunda divergencia de opiniones:

- a).- La que considera que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, "sino principalmente porque es en sí un actode ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como ésta función es definida por la Constitución".

(10) Enrique Silva Cinna, Obra Citada, pag. 88.

- b).- La que niega que, desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, - el cual expresa en los términos siguientes: " El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las ordenes que dá: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional."
- c).- Dentro de la misma idea de relacionar el concepto de reglamento con el de la ley, la que sostiene - que entre ambos existe una profunda diferencia, - porque la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que - el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.
- d).- Esta última teoría, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, - porque en ésta se encuentran los mismos caracte---

res que en aquél. (11)

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que como ya se dijo, la expide directamente el poder Ejecutivo. La atribución de ésta facultad reglamentaria se justifica desde el punto de vista práctico, por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ése desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además existen mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento.

En México, el Poder Ejecutivo ha tenido encomendada la facultad reglamentaria desde mucho tiempo atrás, lo que se de-

(11) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, S. A. 1959, pags. 104-105.

muestra con los diversos preceptos de las Constituciones que han estado en vigor, y de las cuales se pueden mencionar:

Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824, en su artículo 16, fracción XIV, estipulaba: "Dar decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales".(12)

La Constitución del 4 de Octubre de 1824, en su artículo 110, fracción II, estipulaba: "Las atribuciones del Presidente son las que siguen: I... II. Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales". (13)

En las Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836, en la Ley Cuarta, artículo 17, fracción I, establecía: -- "Son atribuciones del Presidente de la República: i. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y ordenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas."(14)

(12) Tena Ramírez Felipe.- Obra citada, pags. 156-157

(13) Tena Ramírez Felipe.- Obra citada, pag. 182.

(14) Tena Ramírez Felipe.- Obra citada, pag. 225.

De las Bases Orgánicas del 15 de Junio de 1843, en el artículo 87, fracción IV, establece: "Corresponde al Presidente de la República: ...IV. Expedir ordenes y dar los reglamentos necesarios para le ejecución de las leyes, sin alterarias ni modificarla". (15)

Como se puede observar en los articulos y fracciones enunciadas de las Constituciones que sucesivamente han estado en vigor, es clara la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal manera que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aún siendo legislativa, podía y puede desempeñarse por el Poder Ejecutivo.

El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857 es exactamente igual al 89, fracción I, de la Constitución de 1917, y la cual dispone textualmente: "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". (16)

(15) Tena Ramírez Felipe.- Obra citada, pag. 418.

(16) Tena Ramírez Felipe.- Obra citada, pag. 621.
Constitución Política, Obra citada.

De la lectura del texto constitucional que se acaba de transcribir, se puede apreciar que la expresión clara y terminante que contienen las constituciones anteriores, en cuanto a la facultad reglamentaria desaparece del referido texto, sin embargo, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, ya que no se desprende razón que indique que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes.

Se podía fundar la facultad reglamentaria en el artículo 92 de la Constitución de 1917, ya que en su texto se incluye la expresión "reglamentos" que parece ser necesaria para justificar la existencia de éstos. En dicho artículo se dispone: - "Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos".

La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ése punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter meramente administrativo.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder -- Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino_ que la tiene directamente de la Constitución. Por lo que dicha_ facultad depende y queda sujeta a la discreción del Poder Ejecutivo, para aquellos casos que cree oportuno emplearla.

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS

Tratar el tema de los Servidores Publicos, implica visualizar un concepto amplio y claro de los deberes, derechos y responsabilidades que estos tienen en el ámbito de la Administración Pública. Por tal motivo, resulta de gran importancia penetrar en los conceptos generales que la teoría tiene sobre el particular, a fin de entender lo más claro posible que és un servidor público y cual es su papel de acuerdo con los tres rubros -- mencionados, ante una sociedad que pretende optimizar su vida social y política.

DEBERES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Las normas reguladoras de la función Pública establecen con mayor o menor precisión los derechos y las obligaciones de los servidores, así como sus responsabilidades. La doctrina recomienda utilizar la expresión "deberes" de los servidores públicos, en lugar de "Obligaciones" a fin de que acentúe el carácter predominantemente ético de la función del empleo público. - El desempeño de una función no consiste, por regla general, en una serie de prestaciones particulares, sino que se resume en la obligación genérica de realizar en la Administración Pública, la actividad exigida por ésta dentro de la ley en sentido lato, Esta condición principal de la función pública explica el carácter personal e impone ciertos deberes implícitos al servidor.

Los deberes de los servidores públicos descienden como sus derechos de la Ley. Por consiguiente tienen carácter objetivo. La ley reglamenta los oficios y las carreras, estableciendo según el interés público, los derechos y los deberes derivados de ellos.

En la normalidad de los casos no es posible analizar el contenido de los deberes de los servidores y escindirlos en -

una serie determinada de prestaciones positivas y negativas. - Unas y otras están condicionadas en el tiempo y en el espacio a una exigencia primaria e inmanente: el cumplimiento de la función confiada al empleado mismo, el cual a tal objeto está obligado a consagrar toda su energía y toda su actividad.

La doctrina ha tratado de hacer una clasificación de los deberes. Al respecto se acepta la clasificación de deberes generales y deberes especiales. Los primeros son los que obligan al servidor como tal, sin tomar en cuenta los que le corresponden por desempeñar un cargo determinado. En cambio los deberes particulares son aquellos que está en la obligación de llenar por razón del cargo que se le ha encomendado.

Se hace otra clasificación tomando en cuenta el carácter obligatorio o no de los deberes y las sanciones que se imponen por la violación de los mismos, distinguiéndose en el primer grupo entre deberes reglados y deberes discrecionales y en el segundo los deberes cuya violación dá lugar a una sanción penal y los deberes cuya infracción sólo motiva una sanción de carácter disciplinario. (17)

(17) Manuel María Díez. Derecho Administrativo Tomo III, Edit. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires 1967. Pag. 397.

Evidentemente, como ya se había expuesto el principal deber es el de lealtad a la ley, tomado en sentido lato. Todos los demás le son conexos e inseparables. Es el deber de lealtad un deber supremo comprensivo de los demás deberes. Es el espíritu informador de todos los deberes. Por éste deber se impone al servidor una obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico positivo. Es un deber general implícito, aún cuando, en algunos casos, ciertos servidores tienen que prestar juramento al asumir la función, " protesta " que se les exige en razón de la mayor autoridad que la función les atribuye y de acuerdo con el especial contenido de la misma.

La lealtad como un deber de carácter moral se distingue sustancialmente del deber de obediencia, cuyo carácter jurídico es incuestionable. Sin éste, la idea de servidor público se desvanece y la jerarquía se quebranta. La subordinación juega un papel determinante en el aspecto jerárquico, ésta, implica necesariamente un deber de obediencia, sin la jerarquía no puede explicarse la obediencia: es su justificación jurídica, - el deber de obediencia es una obligación inmanente al poder jerárquico y esencial en toda organización administrativa.

El deber de obediencia a las ordenes dadas por los superiores es, entonces, la simple consecuencia lógica y práctica del deber que tienen todos los habitantes de respetar la ley, y ello porque la democracia reposa sobre éste principio. Si no es así, se tranforma en anarquía. Es una sociedad cada vez más diferenciada, donde las funciones se ramifican hasta el infinito, el deber de obediencia en los diversos niveles es no sólo evidente sino necesario.

La obediencia jerárquica se justifica por distintas consideraciones: técnica, ya que es la condición de la unidad, de la continuidad y de la eficacia de la acción administrativa; jurídica, ya que las decisiones de los superiores jerárquicos son normas de derecho interno y los funcionarios están en relación reglamentaria con la administración; y política, ya que es la consecuencia directa del poder de mando que tienen los servidores que están a la cabeza de la jerarquía y son responsables del funcionamiento de los servicios.

Conviene señalar que la subordinación jerárquica y el correlativo deber de obediencia pueden admitirse solamente entre funcionarios que formen parte de la misma rama de la administración. Ahora bien, de allí surge el probelma de los lími-

tes del deber de obediencia, ya que no basta que la orden sea -
dada por un funcionario competente en razón de materia, grado y
territorio para que el inferior la cumpla. Por lo que se hace
necesario establecer en qué supuestos el inferior puede dejar -
de cumplir la orden sin incurrir en responsabilidad. Sobre el
particular la doctrina ha elaborado varias teorías: De la obe
diencia absoluta; De la obediencia a la ley; De la reiteración
de la orden; De la legalidad formal; y De la legalidad formal y
material.

La doctrina de la obediencia absoluta establece que -
el vínculo jerárquico impone al inferior la obligación de obede
cer sin limitaciones. La admisión de éste criterio, lleva a es
tablecer la irresponsabilidad del inferior, administrativa y pe
nal, en los casos de ejecución de ordenes ilegítimas.

La teoría de la obediencia absoluta subestima la dig
nidad y capacidad de la persona, convirtiéndola en un ente pa--
sivo, cabe mencionar que el deber de obediencia, aún en el dere
cho canónico y en el militar, está sujeto a limitaciones. Así,
Santo Tomás en su obra Suma Teológica dice que en lo humano es
necesario que los hombres obedezcan a sus superiores, según la
orden del derecho natural y divino.(18)

(18) Manuel María Díez, obra citada, pag. 405.

El argumento de esta teoría, desde un punto de vista particular, resulta falaz ante la realidad de coadyuvar con dicha teoría, ya que permitiría realizar un sinnúmero de ilegalidades, es decir, ordenes fuera de un marco legal.

La teoría de la obediencia a la Ley, expuesta por -- Duguit, llamada también de la legalidad restringida y la cual -- sostiene que ninguna orden ilegal se puede imponer al inferior -- y que éste queda exonerado de toda responsabilidad si no la ejecuta, por cuanto el superior está obligado a ajustarse a la ley. El análisis a ésta teoría expone que la aplicación rigurosa -- traería aparejada la desaparición de la jerarquía y de la obligación de obediencia. Puede ser ilegal la orden que el inferior recibe según su criterio y no ser así para el superior que la dá. Además no todos los servidores estarían en condiciones -- de examinar la legalidad de la orden recibida, o por otra parte, considerar el inferior de buena fé, que la orden es legal, En éste supuesto, deben considerarse las causales que le impulsaron a proceder, para determinar su responsabilidad. Al respecto y en defensa de su teoría, Duguit sostiene que serían responsables tanto los servidores publicos que dieran la orden como -- los que la ejecutaron, ello traería aparejada una mayor garantía para los administrados. Esta defensa se critica ya que en

lo que respecta a la responsabilidad penal, puede tener importancia éste argumento, pero en cuanto a la responsabilidad civil, sería preferible hacerla efectiva en quién dió la orden y no en quién la ejecuta, porque éste tendría, en general, menor responsabilidad.

En cuanto a la teoría de la reiteración, ésta establece que el servidor público inferior puede sustraerse a la responsabilidad por ejecución de una orden ilegal, cuando hubiese advertido al superior la ilegalidad de la misma y éste persistiera en su voluntad, reiterandola. El agente público que a su vez considera que una orden es contraria a la ley, está en la obligación de hacer la observación a su superior, en dado caso que dicha orden fuera reiterada, ésta teoría, supone que el inferior está en el deber de ejecutarla, quedando exento de toda responsabilidad civil o penal que en un momento dado le correspondiera por motivo de ésa ejecución. El procedimiento aconsejado por ésta teoría, no implica una solución al problema planteado, ya que una orden ilegal es nula y por ése sólo hecho no puede jurídicamente ser ejecutada, aún cuando haya sido reiterada.

La penúltima teoría de las nombradas, la de la lega—

lidad formal, expuesta por Laband, tiene en cuenta, no el contenido de la orden, sino la forma extrínseca de la misma. Ello equivale a sostener que el servidor público inferior tiene el derecho y el deber de someter a un exámen previo las ordenes e instrucciones que reciba del superior. Este deber de examinar las ordenes se refiere únicamente a la legalidad formal de las mismas y comporta tres cuestiones: a) Que la autoridad que dá la orden sea competente para hacerlo; b) Que el inferior sea competente para ejecutarla; y c) Que la orden sea regular en cuanto a la forma. Fundando estos tres requisitos Laband sostiene: 1) La obediencia no es debida al superior sino dentro de la esfera de sus atribuciones; fuera de éstas es un particular sin facultades ni derechos de mando. Los funcionarios no están autorizados para extender, por su propia autoridad, los límites de su competencia. Las ordenes que el superior diera excediéndose de su competencia no serían ordenes oficiales. En la medida que el inferior no está obligado a cumplir una orden dada, responde si la cumpliera. El límite del deber de obediencia no tiene solamente un significado negativo. El funcionario que rehusara cumplir una orden irregular no comete una falta contra el servicio y deberá responder positivamente del hecho que la orden que le fuera dirigida proviene realmente de la autoridad competente. En consecuencia, desde éste punto de vista basta--

ría que el inferior examinara si el superior tiene competencia para dar la orden.

2) En cuanto al segundo aspecto, el funcionario debe examinar - con independencia y bajo su propia responsabilidad, si sus atribuciones lo autorizan para ejecutar el acto ordenado. Si el acto estuviese fuera de la esfera de sus atribuciones o si la ejecución le fuese prohibida por reglamentos para él obligatorios, el inferior no debe cumplirla. El inferior no tiene que preocuparse por saber si el derecho vigente se encuentra afectado por la orden dada. Le basta examinar si ella es lícita y entra dentro de los límites de sus atribuciones, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista territorial. El superior no puede ampliar la competencia fijada por la ley al inferior, que le está subordinado y exigirle que cumpla ordenes - cuya ejecución excediera los límites de su competencia. La obligación del inferior de examinar si está autorizado para ejecutar el acto no le exige que haga distinciones sutiles que excedan su capacidad intelectual, ya que en general debe conocer su propia competencia.

3) Por último, la orden debe ser dada en forma legal. No existe una regla general sobre la forma de las ordenes de servicio, que generalmente han de darse en forma escrita y firmada, aún - cuando podrían serlo en forma verbal. Todo dependerá de lo que

establezca la Ley o la reglamentación. Si la orden no tuviera los requisitos formales extrínsecos, no es obligatoria para el inferior y no tiene que ser obedecida. Su cumplimiento hará pasible de responsabilidad al inferior. (19)

Esta teoría ha sido resumida en la siguiente forma: -
Para que una orden sea obedecida es necesario que provenga de -
un verdadero superior jerárquico, que sea comunicada en forma -
legal al verdadero subordinado y que concierna a un acto com- -
prendido en la esfera del que lo ordena y del que lo ejecuta. -
(20)

Si los tres requisitos exigidos por Laband se encon-
traran reunidos, el inferior debe cumplir la orden; si no lo hi
ciera, incurriría en responsabilidad disciplinaria. Si cumple
una orden a la que le falta alguno de los requisitos, será res-
ponsable civilmente. Por lo demás si el inferior no cumpliese
una orden porque entendiera que le falta alguno de los tres re-
quisitos y la autoridad competente declarase que tiene todos --
los elementos, el funcionario incurriría en responsabilidad ci-
(19) Manuel María Díez, obra citada, pag. 408.

(20) Ruíz y Gómez, Principios Generales de Derecho Administra-
tivo, La Habana 1935, pag. 390.

vil y disciplinaria. La teoría de Laband se ha criticado diciendo que si el superior diera una orden cuya ejecución requiriese un acto contra la ley, el inferior, aún conociendo ésta - circunstancia, si la orden lleva los tres extremos exigidos, de be cumplirla. Puede ocurrir también que el superior no hubiera advertido la ilegalidad de la orden pero que la conociera el in ferior. Aún en éste caso, si la orden es legal desde el punto de vista formal, el inferior debe cumplirla. Según ésta teoría, no habría responsabilidad mientras la orden estuviera dentro — del límite de competencia recíproca del inferior y del superior. De allí se deduce que la competencia y la regularidad de las — formas extrínsecas no son por sí solas suficientes para la de— marcación jurídica del deber de obediencia. Tanto el superior como el inferior en el ejercicio de sus respectivas competen— cias pueden, el uno ordenar y el otro ejecutar un acto anti-ju— rídico, pero que se ajuste a la forma establecida por la ley, y como el inferior no puede examinar el contenido del acto, la o— bediencia sería debida.

Finalmente tenemos la teoría de la legalidad formal y material, en donde el inferior no se limita al exámen de la legalidad formal de la orden pero tampoco realiza un exámen riguroso del contenido de la misma. Tiene la ventaja, sobre las —

teorías anteriores, de que el control del inferior no se limita a examinar únicamente el aspecto extrínseco de la orden sino -- que también debe analizar el contenido de la misma. Si el inferior duda de la legitimidad de la orden, su derecho al exámen debe extenderse a la totalidad de la misma, es decir, examinarla tanto en cuanto a su forma como a su contenido. (21)

Los requisitos que debe cumplir la orden, de acuerdo con ésta teoría, para ser obedecida por el inferior, serían los siguientes:

- 1).- Que emane del legítimo superior jerárquico.
- 2).- Que la orden sea relativa al servicio, que no -- sea extraña al interés público, quedando por consiguiente, excluidas las materias relativas a la vida privada del subalterno.
- 3).- Que la orden tenga la forma legal, es decir que reuna los requisitos de forma que exige la ley.
- 4).- Que el inferior actúe en la esfera de su competencia ya que así como el superior jerárquico no puede ampliar por sí mismo la esfera de su competencia, tampoco puede ampliar la del inferior.

(21) Manuel María Díez, obra citada, pag. 410.

Los requisitos que establece ésta teoría son de fácil comprobación, por lo que una vez llenados, la orden puede tener un contenido ilegal y entonces es necesario establecer en qué - condiciones el inferior puede cumplirla. La teoría que nos ocupa establece que el inferior, una vez controlado el cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente tiene el derecho - de efectuar un contralor material examinando el contenido de la orden a fin de saber si es ilegal. También controlaría si es - injusta o arbitraria. Así mismo argumenta que no se trata de - que el inferior haga una investigación de jurista que en la mayor parte de los casos no podría realizar. Por ello la violación debe ser evidente, manifiesta, de suerte que el inferior - no tenga duda acerca de lo ilícito o antijurídico del acto que se le ordena ejecutar. Esta teoría sostiene que si la orden re sultara manifiestamente ilegal, el inferior no la cumplira.

DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los derechos de los servidores publicos tienen su -- fuente en la Constitución, en la Ley y en el Reglamento. La -- doctrina divide los derechos en distintas categorias :

a).- Derechos cuyo contenido no es exclusiva ni predominantemente de contenido económico. Aquí encuadran el dereocho a la estabilidad, el derecho al descanso, el derecho de asoociación y el derecho a la asistencia y seguridad social.

b).- Derechos de contenido exclusivamente económico,-simultáneos con la realización del servicio. Se señalan el derecho al sueldo y en sí a otros tipos de remuneraciones.

c).- Derechos cuyo contenido es exclusivamente econóomico, posteriores a la realización del servicio. Es de señalar-se como más importante el de jubilación.

Cabe señalar que en la organización y funcionamiento_ de los servicios públicos, el interés público prevalece sobre -- el interés individual y, por consiguiente, la tutela a las ventajas personales del funcionario no puede estar en oposición al servicio público. De allí, entonces, que la tutela de las ventajas personales de los funcionarios deben subordinarse al in--terés general del servicio. (22)

(22) Villegas Basavilbaso B. Derecho Administrativo, Buenos -- Aires, 1950. pag. 470.

De acuerdo al orden enunciado con anterioridad y dentro de los derechos cuyo contenido no es exclusivo ni predominantemente económico, está el derecho a la estabilidad, el cual lleva aparejado el problema de los servidores inamovibles y amovibles. El derecho a la estabilidad no es un derecho natural inherente a la personalidad humana sino un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico vigente y en la medida que éste determine, es decir, que éste ordenamiento prevee que servidor ha de ser inamovible.

La doctrina hace una distinción de la inamovilidad, - en absoluta y relativa. En el caso de la inamovilidad absoluta se reconoce al servidor no sólo el derecho al cargo sino también a desempeñarlo en un determinado lugar. En cambio la inamovilidad es relativa cuando se extiende sólo al derecho para desempeñar el cargo, pero al lugar en que se desempeñe, no.

La creación, organización y supresión de los cargos públicos es un poder objetivo del órgano que ha recibido competencia para ello, otorgada para el mejor desenvolvimiento del servicio. La supresión del cargo se da cuando una mejor organización del servicio lo exija. Si una reorganización del servicio demanda supresión, al desaparecer éste núcleo de activi-

dad cabe indemnizar al servidor separado de su cargo, salvo que se proceda a redistribuir a estos servidores en otra actividad dentro de la misma organización.

La doctrina enseña que la inamovilidad puede concebirse como un derecho subjetivo al ejercicio del cargo de quién lo desempeña mientras aquel subsista. Pues creada la relación funcional entre la administración y el designado para el servicio público, ésta no se puede romper por la voluntad de la administración sin seguir los tramites establecidos por el derecho objetivo, sin invocar causa legítima y con un recurso concedido al servidor para su defensa en caso de violación, lo que hace incuestionable que el sistema jurídico contempla una situación estable y protegida para el servidor.

En todo caso la inamovilidad se vería afectada por la supresión del empleo y la responsabilidad del servidor, no suprimiéndose el cargo o no existiendo responsabilidad por parte del servidor, la relación funcional no puede rescindirse por voluntad de la administración, pudiendo continuar en el desempeño de su cargo.

La inamovilidad debe ser concebida en aquellos cargos

que demanden imparcialidad, competencia, especialidad técnica, etc. Porque ella produce serios resultados en las areas que re quieren estas cualidades. Contra los efectos de la inamovili--dad se podrían clasificar las funciones publicas en : electivas, de confianza y administrativas. Las funciones electivas, depen den de una elección popular, por lo que tienen un término fijo_ de duración. Las funciones de confianza, serían la de los miem bros del gabinete hasta llegar a un nivel perfectamente determi_ nado por el tipo de funciones y labores. Los administrativos - serían los que desempeñan normalmente los servidores públicos.

De acuerdo a la teoría, el principio de la estabili--dad trae aparejadas ventajas para el servicio, como sería el ob tener un conjunto de servidores más experimentados, con mayor - conciencia de la responsabilidad en el desempeño del cargo y -- con una competencia técnica mayor, aunque también la estabili--dad puede dar origen a inconvenientes, como sería el que se lle_ gase a considerar la función como una propiedad y como un medio para alcanzar satisfactores personales.

Otro de los derechos del servidor público, es el de--recho al descanso, éste se impone en beneficio del servidor pú--blico y del Estado, ya que restauradas las energías, habrá un -

mayor rendimiento.

En las modalidades del descanso, se distinguen: Las_ ferias (vacaciones) y la licencia. Las ferias son los períodos de descanso que el Estado asegura todos los años a los servidores públicos, el cual es conocido como periodo vacacional y lo escoge el servidor público de acuerdo a sus necesidades. La li cencia en cambio, hay que solicitarla quedando la facultad al - Estado de otorgarla o no, ésta se encuentra regulada por la re- glamentación interna.

El derecho a la asociación, ha tropezado con muchas - dificultades. La Revolución Francesa lo consideró, en ciertos_ aspectos, contrario a la igualdad, a los derechos individuales_ y a la libertad política, estableciéndose por la ley Chapellier, el 14 de Junio de 1791, penalidades contra las personas que for masen parte de asociaciones de intereses comunes, partiéndo de la idea de que en el Estado no existen más de dos intereses: -- los del individuo y los del Estado. En los países del Common - Law los derechos de asociación han encontrado dificultades en - su reconocimiento efectivo por estimárselos contrario a la li- bertad individual y a la autoridad del Estado. (23)

(23) Manuel María Díez, obra citada, pag. 478.

Las asociaciones se clasifican teniendo en consideración el fin que procuran realizar. Cuando la finalidad perseguida es el lucro o ganancia, la asociación es de carácter mercantil. Pero aparte del fin indicado, las asociaciones pueden perseguir fines políticos, científicos, literarios y profesionales, así mismo, encuadran en éste tipo de derecho, las asociaciones de carácter profesional y sindical.

En doctrina se han sostenido distintas opiniones referentes al derecho de asociación de los servidores públicos:

a).- Se reconoce a los servidores publicos el derecho de asociación dentro de ciertos límites, para bregar por la defensa de intereses profesionales comunes, pero a condición de no colocarse frente al Estado, coaccionando a las autoridades o interviniendo en la organización jerárquica de la administración.

b).- Existen otros autores que admiten que los servidores publicos puedan agruparse con entera libertad igual que los demás trabajadores, constituyendo toda clase de asociaciones y sindicatos.

En nuestro País, éste derecho se respeta y es empleado por los servidores públicos, hasta cierta jerarquía ya que -

muchos no pertenecen por estar encuadrados como servidor público de confianza.

El servidor público cuenta también con el derecho a la asistencia y seguridad social, ya que tiene derecho a exigir las prestaciones que se establezcan de acuerdo con las disposiciones legales existentes.

En cuanto a los derechos de carácter patrimonial que son simultáneos a la prestación del servicio. Desde el punto de vista del interés público puede considerarse el medio más adecuado para conseguir la eficacia del personal y, desde el punto de vista privado, no puede olvidarse que si los servidores públicos acuden a la administración impulsados por su vocación hacia la función pública, lo hacen también atraídos por unas perspectivas de carácter económico que no se pueden desconocer. El sueldo es un beneficio pecuniario que corresponde al servidor público mientras se encuentra investido del cargo público, es un beneficio pecuniario activo. Los beneficios pecuniarios activos se subdividen en generales y especiales, los primeros se reciben en forma periódica (cada quince días) y como consecuencia del desempeño de la función pública y los especiales que se perciben por actos o circunstancias determinadas.

Desde el punto de vista político, financiero y jurídico, el sueldo suscita importantes cuestiones, de las cuales - destacan :

a) Es regla general que todo funcionario público debe ser remunerado por el servicio que presta, siendo de carácter - excepcional el servicio gratuito.

b) La remuneración o el sueldo resulta ser una ventaja justa para aquellos servidores que dedican toda su actividad y todo su tiempo al servicio público.

c) La remuneración o sueldo deben ser justos y proporcionados.

En cuanto a la naturaleza jurídica del sueldo se han_ sostenido cuatro doctrinas:

a).- La que considera al sueldo como asignación ali-
mentaria, en éste supuesto, el monto del sueldo no se mide de -
acuerdo a la importancia o la dificultad del trabajo a cumplir_
y no se eleva porque se amplíe la esfera de negocios que debe -
gestionar el agente. Esta teoría se funda en el carácter no --
contractual de la relación de servicio, por lo que se excluye -
que la remuneración pueda ser una contraprestación por el servi_
cio realizado. La remuneración está de acuerdo con las necesi-
dades y el rango del funcionario.

b).- La tesis del sueldo como derecho "ex lege". Para ésta teoría el ingreso a la función pública inviste al funcionario de un status en el que se están reglamentados todos -- sus derechos y deberes, figurando sus ventajas personales de -- contenido económico.

c).- La que entiende que la remuneración es una indemnización. Esta teoría contempla que existe una obligación colectiva de servir al Estado y los que aceptan ésta obligación -- tienen derecho a una indemnización.

d).- Teoría de la remuneración como contraprestación. Esta indica que el sueldo significa la misma cosa que el salario en el contrato de carácter civil.

De hecho, el sueldo es para el servidor público el -- fundamento económico de su existencia. El sueldo sería entonces la remuneración de los servicios prestados, aunque cabe señalar que los sueldos no se fijan individualmente para cada --- agente público. El sueldo es un status general, impersonal y - objetivo, lo que hace imposible la determinación del precio de la obra o del servicio.

El servidor público también tiene derecho al aguinaldo, se entiende éste como una compensación que el Estado hace -

voluntariamente y por ello no tiene el carácter jurídico del sueldo.

Finalmente son de nombrarse el derecho a la jubilación y a la pensión, estos se encuentran subordinados, además de a la previa prestación del servicio, a la duración de ésta y a otras condiciones determinadas por ciertos elementos jurídicos como la edad.

El más importante de estos derechos es el de la jubilación. Para percibirla, el servidor deberá haber prestado un cierto número de años de servicios que establece la ley y tener determinada edad, también fijada por el derecho positivo. En el caso de fallecimiento y en razón de los servicios prestados por el servidor público, se abonaran pensiones a las viudas y a los huérfanos en las condiciones que establezca el derecho positivo.

La jubilación es una institución de previsión social creada para evitar que los viejos servidores públicos tenga necesidades cuando estén imposibilitados para trabajar.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La teoría de los deberes y derechos de los servidores públicos lleva aparejada la de su responsabilidad derivada del quebrantamiento de aquellos. El concepto de Estado considerado como regulador del orden jurídico contempla dentro de su conjunto de normas positivas esta situación. Por ello el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos constituye una condición primordial para regular el funcionamiento de los servicios administrativos y la consiguiente realización de los intereses generales. Si el servidor deja de cumplir alguno de sus deberes puede, por ése sólo hecho, afectar la regularidad del servicio y de los intereses generales que tiene a su cargo la administración. Es necesario que ésa circunstancia no se produzca, y, en caso de producida, es necesario penarla por medio de las sanciones disciplinarias que traen aparejada la aplicación de las penas.

Los deberes jurídicos de los funcionarios son: generales, cuando los comprende a todos como miembros de la sociedad jurídico-política; y especiales, los que le conciernen como agente del Estado. La trasgresión de los deberes que le impone el vínculo jurídico que liga a la Administración con el agen

te, determina la obligación de reparar o satisfacer el daño causado. Esos deberes son de carácter jurídico y su importancia - está sancionada jurídicamente. En general el servidor está sometido a una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa, según la naturaleza de la norma trasgredida. La sanción civil alcanza al servidor en su patrimonio; la sanción penal lo afecta en sus derechos personales; y, finalmente, la sanción administrativa incide en sus derechos de servidor público.

Se distingue la infracción penal de la disciplinaria. La infracción penal tiene que ser típica, es decir, tiene que estar definida, caso por caso, en cambio la infracción disciplinaria es atípica y comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes de los servidores públicos.

En cuanto a la punición, la infracción penal es punible con la pena que la ley establece para cada caso. La infracción disciplinaria puede ser castigada con penas de acuerdo a la gravedad que se atribuye al caso concreto. La índole disciplinaria se determinará por un procedimiento en el que se somete al agente sospechoso a un proceso de tipo judicial, con todas las garantías de defensa y audiencia que acuerda la Constitución Mexicana. Como había dicho anteriormente, el servidor -

está sometido a una triple responsabilidad, es decir, un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del agente público puede generar las tres responsabilidades, y por lo tanto, las tres -- clases de sanciones, que son tres bienes jurídicos distintos, -- protegidos individualmente con finalidades específicas e inconfundibles. Al respecto Mayer enseña: "La disciplina tiene un objeto propio; el individuo-agente público que ha sido condenado por la justicia criminal ordinaria, debe todavía satisfacer a éste interés, y asimismo debe aún pagar las indemnizaciones -- por el daño material que ha causado. Así, el agente público -- que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le hayan sido confiados en razón de la competencia funcional de su cargo, será responsable (civilmente) y deberá resarcir el daño causado: será además responsable (penalmente) y reprimido con una pena privativa de la libertad personal e inhabilitación; y en fin responsable disciplinariamente. El orden de prioridad es una situación factica". (24)

La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del servidor, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales, para que el órgano administrativo pue-

da intervenir, ya que el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. Pues la Administración pública asume en la relación que mantiene con el agente una superioridad o preeminencia que se traduce en el poder jerárquico, cuyo correlato es el poder disciplinario y, por lo tanto, las sanciones disciplinarias no pueden, jurídicamente, imponerse sino durante la existencia de la relación de empleo, es decir, en tanto perdure el status de dependencia. La Administración tiene también a su cargo el funcionamiento regular y continuo de los servicios públicos, y para lograrlo se reserva el derecho a imponer una fuerte disciplina externa e interna; es el poder disciplinario que se traduce en su facultad sancionadora y cuya competencia se atribuye a las autoridades administrativas.

Cabe mencionar que no pueden configurar una falta los casos de fuerza mayor, por ejemplo; el hecho de una ausencia por enfermedad o por circunstancias de guerra que hayan impedido al agente cumplir con su obligación profesional. La falta disciplinaria está ligada al servicio, por ejemplo si rehusa obedecer, si distrae fondos públicos, si abandona el cargo o si viola el deber de discreción.

Para aplicar la sanción disciplinaria es necesario -- que el agente sea culpable, que se le pueda reprochar la comisión de una falta precisa. La falta no puede presumirse ni ser resultado de rumores. La prueba de la falta debe estar a cargo de la administración.

En general la apreciación de la gravedad de la falta por el órgano competente es discrecional, ello no implica afirmar que la administración puede discrecionalmente sancionar a los servidores públicos, ya que habrá de probar en todos los casos que aquellos han incurrido en falta. A veces la ley faculta a la Administración Pública a suspender al empleado entendido como sospechoso, conocido esto como "suspensión preventiva", la cual es una medida provisional por la cual la administración aleja momentáneamente de sus tareas a un funcionario, y se justifica por la necesidad de practicar averiguaciones o por una razón ejemplarizante, sobre todo en casos de faltas graves. No debe prolongarse más allá de lo estrictamente necesario para practicar la investigación. El procedimiento habitualmente utilizado comprende las etapas de: investigación, defensa del inculpado y resolución administrativa. Este proceso suele estar a cargo de la propia administración afectada por el hecho del agente público.

La sanción disciplinaria es un castigo a la vez moral y material, que resulta exclusivamente en el orden profesional_ y que debe aplicarse únicamente con respecto a los funcionarios en servicio. Evidentemente, no puede haber sanción sin texto, - en virtud del principio penal de que no existe pena sin ley. - Las sanciones, entonces, son exclusivamente las previstas por - la ley.

Debe distinguirse la sanción disciplinaria de la sus pensión administrativa, porque en caso de una falta grave el -- servidor puede ser, como ya se dijo, suspendido hasta en tanto_ se investigue y se dé paso al procedimiento administrativo has- ta la sanción en su caso. Por lo tanto la suspensión no es -- una sanción disciplinaria, sino simplemente una medida adminis- trativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mante nimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una_ sospecha.

Las sanciones disciplinarias pueden clasificarse desde distintos puntos de vista:

- a).- Sanción con miras, sobre todo, a un efecto moral.
- b).- Sanción con miras a un efecto pecuniario directo.
- c).- Sanción con miras indirectas y con un efecto, --

además sobre la carrera del agente.

d).- Sanción con miras a eliminar del servicio al -- agente culpable.

a).- Son sanciones ligeras que constituyen una advertencia al funcionario culpable de negligencia, desobediencia o torpeza.

b).- En cuanto a las sanciones que traen aparejado un efecto pecuniario directo, podrán ser aquellas que comportan -- una suspensión con la pérdida del sueldo.

c).- La sanción con miras indirectas y efectos sobre_ la carrera del agente son la postergación en el ascenso o una_ retrogradación de categoría en el empleo.

d).- En cuanto a las sanciones que tratan de eliminar del servicio al servidor culpable, son la cesantía y la exoneración. (25)

Las sanciones disciplinarias que se impongan a los -- servidores públicos deben anotarse en su foja de servicios, con indicación de las faltas que las motivaron.

(25) Manuel María Díez, obra citada, pag. 438.

Existe otra clasificación de las sanciones disciplinarias; correctivas y depurativas. Las correctivas se han considerado como penas medicinales en el sentido del derecho canónico y algunos las denominan pedagógicas. Tienen como objetivo corregir la conducta del culpable. Las depurativas tienen por objeto eliminar de la administración al servidor. Las penas correctivas serían el apercibimiento, la suspensión, la postergación en el ascenso y las depurativas serían la cesantía y la exoneración.

La doctrina hace a su vez, una clasificación de las sanciones correctivas:

a).- Amonestación. Es una sanción leve. Consiste en una advertencia o prevención que algunos publicistas denominan censura. Esta reprensión al agente público puede revestir la forma de un llamado de atención o un llamado al orden.

b).- Apercibimiento. Es una amonestación calificada. En ésta clase de sanciones debe hacerse saber al amonestado las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos.

c).- Multa o reducción del sueldo. Consiste en una retención de uno o varios días de sueldo, sin perjuicio de la prestación del servicio. Esta sanción no debe ser superior a -

la parte embargable del sueldo.

d).- Suspensión. Consiste en la prohibición de ejercer la función y tiene como consecuencia la privación de sueldo durante el tiempo de la sanción.

e).- Arresto. Esta sanción es ajena a las funciones civiles, ya que se trata de una privación de libertad.

En cuanto a las sanciones depurativas o expulsiva sería la cesantía, que consiste en la remoción del agente, a cuyo efecto se revoca el nombramiento. No debe confundirse la cesantía como sanción disciplinaria con aquella que se impone por razones de economía o supresión de la función. La destitución o exoneración definitiva del servidor público, se distinguen de la cesantía por ser una sanción que tiene como accesoria la inhabilitación para el ejercicio de todas las funciones de la administración pública.

Comparando la responsabilidad civil con la penal y la disciplinaria se sostiene que mientras la responsabilidad penal es castigada con una sanción social denominada pena y la civil con una obligación de indemnizar o de reparar el daño causado - al patrimonio, es decir, con una sanción económica, la responsabilidad administrativa es sancionada por medio de las correccio

nes disciplinarias o penas disciplinarias. Las sanciones disciplinarias no son castigo en el sentido del derecho penal, sino medios de que dispone el Estado para asegurar el buen orden del servicio y la observancia de los deberes prescritos.

Las sanciones pueden extinguirse por distintas causas. Sobresalen la revocación, la condonación, la prescripción y la amnistía entre otros.

En cuanto a la revocación, si la decisión que impuso la sanción configura un acto ilegítimo, éste acto debe ser revocado. El acto puede estar viciado por razones de incompetencia, por violación de la Ley, por falsa causa, por violación de las formas, en estos casos, el acto viciado debe ser revocado.

La condonación, se produce cuando el acto administrativo que impulso la sanción era un acto regular, es decir, no tenía ningún vicio, pero sin embargo, el órgano administrativo competente puede conmutar una sanción disciplinaria si, a su juicio, el comportamiento posterior del servidor lo hace conveniente.

Por lo que respecta a la prescripción en materia de -

derecho penal el problema se presenta bajo sus dos aspectos: -- prescripción de la acción y prescripción de la pena. El transcurso del tiempo tiene efectos extintivos sobre la acción y sobre la pena. La Ley debe establecer el plazo para la prescripción de la acción disciplinaria y de la sanción disciplinaria.

Finalmente se encuentra la amnistía, que es el acto de clemencia soberana bajo la forma de ley, por el cual se declaran extinguidas las faltas y delitos, archivándose los procedimientos y procesos pendientes y suspendiéndose la ejecución de las sanciones. Se ha discutido la legitimidad del instituto de la amnistía en el campo disciplinario, considerándose que su recepción en el mencionado campo ofrece grandes inconvenientes, por lo que no es aconsejable su uso salvo en casos excepcionales.

Las decisiones imponiendo sanciones disciplinarias -- son susceptibles de recursos administrativos. El acto por el cual se imponen puede ser ilegítimo y ésto motivar el recurso correspondiente, si la administración considera que asiste razón al reclamante, puede revocar la medida disciplinaria o sustituirla por otra más leve. El reclamo debe ser interpuesto -- dentro del término establecido por la propia ley.

Habiendo tratado en forma general lo que significa -- los deberes, derechos y responsabilidades de los servidores públicos, y teniendo como antecedentes algunas de las teorías importantes sobre el particular, tratar en el siguiente capítulo_ lo relativo al perfil jurídico de las responsabilidades de los_ servidores públicos, permitirá entablar una comunicación más -- completa para transmitir la propuesta manifestada en las primeras líneas de éste trabajo, ya que se tocan los puntos sobresalientes quedarán la pauta posteriormente a proponer un procedimiento eficaz y eficiente para deslindar responsabilidades en -- una forma más equilibrada tanto para el quejoso, como para el -- servidor público.

CAPITULO III

EL PERFIL JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A principios del gobierno del actual Presidente de la República, la legislación sobre responsabilidades para aquellos que prestaban el servicio público, habría de presentar importantes cambios e innovaciones. En éste orden, el Poder Ejecutivo_ propuso iniciativas de Ley que el H. Congreso de la Unión aprobó, resultando: reformas al Título Cuarto Constitucional, la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y -- reformas al Código Penal, mismas que podemos considerar como la trilogía sobre la cual se sustenta la renovación moral.

En el capítulo anterior se trató de dar un panorama -- general sobre los deberes, derechos y particularmente sobre las responsabilidades de los servidores públicos, aspecto fundamental en el presente capítulo.

Cabe mencionar que la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal, serán analizados sólo en lo concerniente a las responsabilida--

dades, obligaciones, sanciones y delitos de los servidores pú--
blicos.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Cuando se habla de la Carta Magna, todos sabemos que nos estamos refiriendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es, no sólo una estructura jurídico-política, sino un sistema de vida basado en el derecho. Carta, porque es la forma del contenido de nuestra organización política y de los principios fundamentales, creadores y ordenadores de nuestra vida social, y Magna, porque no hay en nuestro mundo normativo nada más grande. No tiene validéz, ley o articulado que la contradiga. Es la ley de leyes. Elaborada por los constituyentes de 1917, es el producto nacionalista y democrático de un Pacto Federal, y éste a su vez consecuencia del movimiento revolucionario de México.

Tomando en cuenta que la vida sugiere un constante cambio, que nada es estático y por lo contrario la evolución es signo de progreso, los constituyentes dejaron abierta la puerta de las reformas, y en su Título Octavo, artículo 135 se lee: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas, lleguen a ser parte de la misma, se observaran las mismas etapas establecidas en el proceso legislativo, que son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción,

publicación e iniciación de la vigencia.

Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete - según el artículo 71 de la Constitución Federal:

- 1.- Al Presidente de la República;
- 2.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la —
Unión, y
- 3.- A las Legislaturas de los Estados."

Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. " Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá -- sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates - sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusio--nes y votaciones."

" La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales

deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. " (fracción H del artículo 72 Constitucional). A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le dá el calificativo de revisora.

Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

Sanción.- Se dá éste nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto).

Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se dá a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste, existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publicanse en tales diarios las leyes de carácter local.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y pu-

blicación se encuentran especificadas en el artículo 72 Constitucional.

Iniciación de la Vigencia.-En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: El sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a los dos las enuncia el artículo tercero del Código Civil del Distrito Federal. Este precepto dice así: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad". (26)

Retomando el tema de responsabilidades, ya en la Constitución de 1857, en su Título IV, trataba la responsabilidad de los funcionarios públicos, de igual manera, pero con diferente contenido, es decir, con ciertas modificaciones, la Constitu

(26) Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho Edit. Porrúa, S. A. 1975, pag. 53.

ción de 1917 en su Título IV, asienta lo referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, desde entonces sólo - uno de sus siete artículos se había modificado (27), por lo que la realidad de la actual administración ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar los actos ilegales que pudiesen cometer los individuos que prestasen sus servicios al Estado. - Situación que provocó la necesidad de actualizar los textos --- constitucionales, para que su normatividad estuviese a la altura de las exigencias que la sociedad demandaba.

Estas reformas se inician cambiando la denominación - de "funcionarios públicos", por la de "servidores públicos", de sapareciendo la tradicional diferencia entre funcionarios y empleados y altos funcionarios. Definiéndose que toda persona --- que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerada como servidor público. Desde luego no deja de apreciarse que la propia - denominación de servidor público más que un simple cambio de pa labras, expresa la voluntad y misión de servicio que tienen los ciudadanos que trabajan para el Estado y sus empresas.

(27) Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales, obra citada, --- pag. 924.

En la reordenación del Título Cuarto, se establece en primer término, quiénes son sujetos de responsabilidad en el -- servicio público, Artículo 108, que a la letra dice: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por -- los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus -- respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a ésta 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 terminos del primer párrafo de éste 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."

Este artículo reformado, a diferencia del anterior, - precisa con más claridad quienes habrán de ser responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus -- funciones, acentuando que se reputará como servidor público a - toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cual- quier ~~naturaleza~~ en la administración pública o en el Distrito - Federal. Esta particularización que el artículo 108 reformado_ hace del Distrito Federal y que no contempla anteriormente, permite feflexionar en la importancia que éste ha alcanzado. Conésto, no quiero expresar que no la haya tenido anteriormente, - sino que la corrupción se ha agudizado tanto en éste sector, -- que fué vital contemplarla en forma expresa en nuestra Carta -- Magna.

Continuando con el orden de reformas, también se es-- tableció cual es la naturaleza de dicha responsabilidad y las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito,-

artículo 109, que a la letra dice: " 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 éste 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 circunstancias en los que 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 substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran 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."

Este artículo es reformado prácticamente en su totalidad, comenta sobre la expedición de las leyes de responsabi-

lidades de los servidores públicos. En el caso del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será la aplicable, pues como ya se dijo anteriormente, el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República y el Congreso de la Unión tendrá la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. También comenta la aplicación de sanciones mediante juicio político (artículo 110), por comisión de delitos y por faltas administrativas. Asimismo, expresa que cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a las conductas referidas en el Artículo 109, haciendo referencia que será bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba. Sin embargo, expongo que éste requisito debió ser más amplio, es decir, que su interpretación no se limitara a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sino que también estableciera éste requisito para todas las áreas en donde se habrían de captar las denuncias contra servidores públicos, ya que considero que cualquier denuncia contra algún servidor público, cualquiera que sea su rango, deberá ser con elementos de prueba que respalden su presentación.

El juicio para exigir las responsabilidades políticas

y la naturaleza de las sanciones correspondientes, se asientan en el artículo 110, el cual fundamentalmente establece: "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, el Procurador General de la República, el Procurador General del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos a juicio político en los términos de este título por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en éste 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 servi
dor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, -
empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el ser-
vicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere -
éste 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 se-
sión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedi
miento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Di
putados y Senadores son inatacables".

Este artículo (110 reformado) claramente precisa los -
servidores públicos que en caso de incurrir en responsabilidad -

podrán ser sujetos de juicio político, dentro de éste grupo se encuentra el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y fideicomisos públicos. Estableciendo el proceso que se ha de seguir y las sanciones que se han de aplicar.

La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas se encuentran en los artículos 111 y 112, que transcritos expresan: Art. 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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

lo 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 éste 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 y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en éste artículo, pero en éste 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 proce--
der contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto -
esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia ab--
solutoria 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 demanda del orden civil que se entable contra - -
cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedo
dencia.

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 acuerdodo
con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los da--
ños 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. "

Art. 112.- " No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores - públicos a que se 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."

Prácticamente estos artículos se refieren al proceder penalmente contra Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de un delito durante el tiempo de su encargo, acentúan el procedimiento a seguir en los casos que la Cámara determine la procedencia o no contra el inculpado.

Los principios que destinen el buen y adecuado funcionamiento del servicio público; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas se encuentran en el artículo 113, que a la letra dice: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran 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."

Este artículo es fundamental y esencial para determinar las obligaciones que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones y las sanciones que serían aplicables en caso de contravenir o afectar la legalidad, honradez, -

lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus actividades. Asimismo, contempla el procedimiento que regirá para su aplicación. Los puntos contemplados en el artículo 113 se ven claramente interpretados en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos se encuentran en el artículo 114, que a la letra dice: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período 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 res--

ponsabilidad 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."

La prescripción es uno de los aspectos que más interesan tanto al servidor público que ha de velar por la observancia de la ley, como al que tenga el carácter de inculpado, ya que el sólo transcurrir del tiempo, podría permitir que un servidor público que ha faltado a una o varias de sus obligaciones como tal, quedara exento de ser sancionado.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esta nueva ley, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, desarrolla los principios que sobre responsabilidad define el Título enunciado, abrogando a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios y Empleados de los Estados.

La finalidad de ésta nueva ley consiste en combatir - la irresponsabilidad del servicio público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, aspectos que atentan al régimen de derecho del País. El Estado de derecho exige que los servidores publicos sean responsables; por lo que ésta ley define las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se consideran como responsabilidades, imponiéndose en su caso la sanción correspondiente.

Cabe mencionar, que durante la campaña electoral, del actual Presidente de la República, en la consulta popular se demandó una "renovación moral de la sociedad", convirtiéndose ésta en objetivo primordial de la actual administración. Se con-

templa la renovación moral de la sociedad como el fortalecimiento de la acción política y social en contra de las trasgresiones que atenten contra la moral social, y la cual exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos consagrados en la ley.

La iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución y su ley reglamentaria persiguen fundamentalmente que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Definen también, las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Habiéndose adecuado el orden jurídico que haría posible cumplir con el objetivo de renovación moral, era también necesario modernizar y adecuar el ámbito administrativo que permitiera la vigilancia para el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, acentuándose estas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que, todo servidor público que ocupe un empleo, cargo o comisión en el --

Departamento del Distrito Federal, a efecto de no incurrir en responsabilidad administrativa o penal por el incumplimiento a sus obligaciones, deberá desempeñar sus funciones con la máxima diligencia y siempre observando los ordenamientos jurídicos correspondientes.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fué publicada en el Diario Oficial de la Federación -- del 31 de Diciembre de 1982 y fé de erratas del 10 de marzo de 1983. Esta compuesta de cuatro Titulos, el primero en su Capitulo Unico se refiere a las disposiciones generales y en su artículo 1º se lee: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de :

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que ~~se deban~~ resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los ser

vidores públicos que gozan de fuero; y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos." cos."

El artículo 2o. dispone: "Son sujetos de ésta Ley, -- los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y ter ce ro del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Artículo 3o.- "Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán: ...IV. El Departamento del Distrito Federal";. El artículo 4o. y último del Título primero expresa: " Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autó nomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corres ponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo ante rior turnar las denuncias a quién deba conocer de ellas. No po drán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Como se puede apreciar, estos cuatro artículos presen tan el panorama que la Ley a tratar contempla, asimismo, identi fica al Departamento del Distrito Federal como autoridad compe

tente para aplicarla. Siendo así, en el presente capítulo será tratada ésta Ley en forma particular, de tal manera que nos familiarizemos con su contenido y fundamentalmente con aquellos puntos que son básicos para su aplicación en el Departamento -- del Distrito Federal. Aclarando que la aplicación de la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Departamento del Distrito Federal, será contemplada en el próximo y último capítulo de éste trabajo de tesis.

El Título Segundo de la Ley que nos ocupa trata lo relativo al Juicio Político, señalando en su Capítulo I, los sujetos, causas de juicio político y sanciones. Se menciona que -- son sujetos de juicio político los enunciados en el primer pá-- rrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, por lo que encajan el Jefe del Departamento del Distrito -- Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Será procedente el juicio - político cuando los actos u omisiones de estos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entendiéndose por ésto: el ataque a las instituciones -- democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, re-- presentativo federal; a las violaciones graves y sistemáticas a

las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción u omisión grave a la Constitución o Leyes Federales que trastorne el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. Se aclara que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión se encargará de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones. La sanción podrá ser con la destitución o hasta la inhabilitación para ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta por veinte años. (28)

El procedimiento para el juicio político será instruido por la Cámara de Diputados, actuando como órgano de acusación y como Jurado de Sentencia fungirá la Cámara de Senadores. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto y el juicio sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones y la sanción se aplicará en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. (28) Título Segundo, Capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

miento. Las particularidades del procedimiento se encuentran en los artículos 11, 12 y sucesivamente hasta el 24 de la Ley que nos ocupa.

El Capítulo III del Título Segundo, establece el procedimiento para la declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

Se conserva el carácter unicameral, a fin de que sea expédito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional: No resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin pre-- juzgar, remueve un obstáculo; tratándose de un requisito de procedibilidad. En caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

El Capítulo IV del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enuncia disposiciones comunes para los capítulos II y III anteriormente tratados. Es de señalarse que aunque el juicio político no es nues-

tro tema a estudiar, el hecho de que al jefe del Departamento - del Distrito Federal se le pueda aplicar, resulta de gran importancia tener presente éste punto en el desarrollo de ésta tesis.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enmarca aspectos medulares de las reformas Constitucionales, definiendo claramente las obligaciones, sanciones administrativas y los procedimientos para - aplicarlas, es decir, identifica las responsabilidades administrativas de todo servidor público. Conforme a lo expresado el procedimiento administrativo que expone ésta ley, muestra bases sólidas y efectividad que tiende a crecer, es autónomo del político y del penal, tal y como se asienta en el artículo 109 Constitucional reformado, ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16.

En el transcurso de éste trabajo, se ha reiterado en las obligaciones que todo servidor público tendrá para salvar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de un empleo, cargo o comisión. Dichas obligaciones se asientan en el artículo 47 del título y ley a que nos hemos estado refiriendo y consistentes en :

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que

le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique_ abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los_ planes, programas y presupuestos correspondientes a su competen_ cia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el mane_ jo de recursos económicos públicos.

III.- Utilizar Los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que_ le sean atribuidas y la información reservada a que tenga acce_ so por su función exclusivamente para los fines a que están --- afectados;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e informa- - ción que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve ba_ jo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiéndo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización_ indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o co_ misión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y recti_ tud a las personas con las que tenga relación con motivo de - -

éste;

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

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

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que prestan sus servicios al incumplimiento de las obligaciones establecidas en éste artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba;

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordina

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

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

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

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

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o reso-lución de los asuntos a que hacen referencia la fracción ante-rior y que sean de su conocimiento; y observar sus instruccio-nes por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, -- cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funcio-nes de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita - persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en pre-cio notoriamente inferior al del bien de que se trate y que ten-ga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la - - fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o mo-ral 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 ha-ya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin ob--

tener o pretender obtener beneficios adicionales a las contra-- prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desem-- peño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebi-- damente en la selección, nombramiento, designación, contrata-- ción, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cual-- quier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o be-- neficio para él o para las personas a las que se refiere la --- fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la de-- claración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Con traloría General de la Federación, en los terminos que señala - la Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, reque-- rimientos, y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Con traloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto y -

omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de éste artículo. y en los terminos de las normas que al efecto se expiden;

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

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

"Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de éste acto."

Estas veintidos fracciones del artículo 47, funcionan como un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador

que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que corresponda.

Las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas, se prevee en el Capítulo II, del Título Tercero, estableciendo en sus artículos 49 y 50, disposiciones claras que habrán de facilitar a cualquier interesado el acceso a unidades específicas en donde puedan presentar su queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Con la garantía de que se respetará el derecho a la formulación de quejas y denuncias y la salvedad de que no se habrá de inhibir al quejoso para la formulación de estas, pues ello sería incurrir en responsabilidad.

Las unidades específicas referidas, independientemente de estar establecidas en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quién fungirá como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en cada dependencia y entidad habrá dichas unidades para cumplimiento de lo previsto por

el artículo 49 de la Ley que nos ocupa. La Contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad ad ministrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los - servidores públicos y aplicará, por acuerdo del superior jerár- quico, las sanciones disciplinarias correspondientes, tal y como lo dispone el artículo 57 de la Ley tantas veces reiterada.

Cabe mencionar que la Secretaría (29) aplicará las -- sanciones correspondientes a los contralores internos de las de pendencias por los actos u omisiones en que incurran y que im-- pliquen responsabilidad administrativa, asimismo, cuando se abs tengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la Ley (30). La -- contraloría interna de las dependencias tendrá facultad para im poner sanciones disciplinarias; excepto las económicas cuyo mon to sea superior a cien veces el salario mínimo del Distrito Fe- deral, cuando tuvieran conocimiento de hechos que impliquen res ponsabilidad penal, comunicarán de ello a la Secretaría y darán parte a la autoridad competente. La Secretaría por su parte -- cuando realizara investigaciones y auditorías y encontrara irre

(29) Se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contra- loría General de la Federación, art. 48 de la Ley Fed. de _ Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(30) Ley Federal de Resp. de los Servidores Públicos.

gularidades, dará parte a la contraloría interna de la dependencia de que se tratase para que proceda a la investigación y sanción de los servidores públicos responsables. Si estas irregularidades fueran mayores, y fueran sólo competencia de la Secretaría, ésta comunicará a la contraloría interna para que coadyuve y participe en el procedimiento y determinación de responsabilidades.

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I Apercibimiento privado o público;
- II Amonestación privada o pública;
- III Suspensión;
- IV Destitución del puesto;
- V Sanción económica; e
- VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el -- Distrito Federal y de tres años a diéz años si excede de dicho límite.(31)

(31) Artículo 53, Ley Fed. de Resp. de los Servidores Públicos.

Estas sanciones se impondrán tomando en cuenta: la — gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las — disposiciones de la Ley; las circunstancias socioeconómicas, 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 incumplimiento — de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones. En caso de aplicación de sanciones económicas, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y los daños y perjuicios causados.

La dependencia y la Secretaría, en el ámbito de sus — respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el — daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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 natura leza de la relación y en los terminos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión duran te el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el su perior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la sustitu ción del servidor público responsable o procediendo a la suspen sión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En éste 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 ésta cantidad. (32)

Las sanciones administrativas serán aplicadas conforme al procedimiento señalado en el artículo 64, conforme a lo siguiente:

I. Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Asistirá a la audiencia el representante de la dependen-

(32) Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

cia que para tal efecto se designe y entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres -- días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la in-- existencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las san ciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependen cia y al superior jerárquico;

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

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere el punto I antes referido, se podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a juicio así conviene --

para la conducción o continuación de las investigaciones.

Refiriéndose a la suspensión temporal, se debe entender que: no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor público; suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y registrará -- desde el momento en que sea notificada al interesado; se suspenderá cuando así lo resuelva la Secretaría o Contraloría interior, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento; y por lo que respecta a servidores públicos que incumbe al titular del Poder Ejecutivo, se requerirá autorización del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores, cuando el nombramiento requirió ratificación en los términos de la Constitución General de la República.

Cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputare, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cuprirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Para la investigación las contralorías internas de -- las dependencias observarán todo cuanto sea aplicable de las --

reglas antes mencionadas, debiendo levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas.

Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recursos de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

En cuanto a la confesión se prevee que se procederá - de inmediato a dictar resolución, a no ser que quién conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar - la veracidad de la confesión. La autoridad podrá utilizar vías de apremio consistentes en: Sanciones económicas de hasta veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y - - auxilio de la fuerza pública.

La prescripción también es contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades y dispone que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño -

causado por el infractor no excede de diéz veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero y en los demás casos prescribirán en tres años.

El Título Cuarto y último de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, trata lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos, obligación que sólo tendrán los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente. Esta declaración de situación patrimonial será anualmente ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien llevará el registro correspondiente.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Derecho Penal es una rama del Derecho Público Interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social, reprimiendo los delitos por medio de las penas. La Administración Pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y servicios administrativos, para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos. El Código Penal en su Título Décimo, contempla los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, es decir, que la legislación penal prevee que las conductas irregulares de los servidores públicos sean sancionadas conforme al procedimiento penal, independientemente de que el servidor público sea o no sancionado dentro del procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Legislación Penal Federal y del Distrito Federal, en materia de responsabilidades de servidores públicos, había sido definida hace más de medio siglo, por lo que era necesario modernizarla acorde a las nuevas definiciones de responsabilidades de servidores públicos, siendo estos los antecedentes y propósitos de la actual administración.

La modernización mencionada, se refleja en la proposición de nuevos tipos penales encaminados a prevenir y castigar la delincuencia que afecta al patrimonio del pueblo por parte de quienes deben preservarlo, desalentando la corrupción y haciendo ver que el cumplimiento de las obligaciones correspondientes resulta más promisorio y satisfactorio que su incumplimiento. Para ello se establecen cinco delitos nuevos en — que pueden incurrir los servidores públicos y se amplían tres de los tipos penales existentes (abuso de autoridad, cohecho y peculado) con conductas ilícitas que no estaban contempladas — en la legislación anterior.

Para efectos del Título Décimo, se entiende por servidor público a 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 estas, fideicomisos pú blicos y todos aquellos que manejen recursos económicos federales. Se prevee que aquellas personas que participen en la perpetración de alguno de los delitos previstos en el Título Décimo sufriran las mismas sanciones del delito de que se trate. — Para la individualización de las sanciones, el Juéz tomará en —

cuenta los considerandos que se señalan en el artículo 213, del Código Penal.

Cabe mencionar algunos aspectos importantes sobre derecho, antes de tratar los delitos cometidos por servidores públicos, y habiendo tratado anteriormente el término de sanción, ésta debemos entenderla como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. (33) Como toda consecuencia de derecho, la sanción está -- condicionada a la realización de un supuesto, en la inobservancia de un deber establecido por una norma. El deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene carácter primario. La sanción es en consecuencia secundaria.

Las sanciones son establecidas por el orden jurídico para provocar cierta conducta humana que el legislador considera deseable, así cuando el legislador prohíbe el cohecho, puede definir primeramente el concepto o tipos de conducta que se consideran cohecho y señalar después la sanción, para formar -- así un artículo, forma muy particular de acentuar los delitos -

(33) Eduardo García Maynez, obra citada, pag. 295.

en nuestro Código Penal. La sanción es convertida en una consecuencia de la conducta que se considera perjudicial a la sociedad y que, de acuerdo con las intenciones del orden jurídico, - tiene que ser evitada. Esta conducta recibe el nombre de "acto antijurídico", considerándolo así cuando éste enlaza una conducta irregular prevista y sancionada. El acto antijurídico es delito si tiene una sanción penal. (34)

La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial distinguiéndose entre delitos -- del orden común y delitos federales.(35) De acuerdo al Código Penal, delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales y podrán ser intencionales, no intencionales o de imprudencia y preterintencionales. Obra intencional el que, conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley; es de imprudencia, cuando realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen, finalmente se considera preterintencional, cuando se cause un resultado típico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce por imprudencia.

(34) Hans Kelsen, Teoría General del Derecho, Edit. Textos Universitarios, Mexico, 1979, pag. 60

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- Edit. Porrúa, S. A., Artículo 21 y 102.

Dentro de las obligaciones de los Servidores Públicos (36) se señalan supuestos muy apegados o correlacionados -- con los supuestos penales, observándose en el artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la obligación de poner en conocimiento de la autoridad penal los -- hechos que impliquen responsabilidad de su competencia.

De acuerdo al orden establecido en el Código Penal -- para los delitos cometidos por servidores públicos se tiene : -- Ejercicio indebido de servicio público.- Este delito se refiere sustancialmente a las funciones del servidor público, sancionando a éste cuando ejerza un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión o cuando ya se le revocó el nombramiento, -- se le ha suspendido o destituido, asimismo, cuando teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de la dependencia a la que pertenezca y no informe por escrito_ a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades, finalmente se considera ejercicio indebido el que se distraigna, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a (36) Art. 47 de la Ley Fed. de Resp. de los Servidores Públicos

cual se tenga acceso por razón del empleo, cargo o comisión que se tenga.

El delito de abuso de autoridad contempla doce fracciones que lo tipifican y que a la letra dicen:

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

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

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

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

por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, reque
rido legalmente por una autoridad competente para que le preste
auxilio, se niegue indebidamente a darseio;

VI. Cuando estando encargado de cualquier estable--
cimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas -
de libertad, de instituciones de readaptación social o de custó
dia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos --
o administrativos que, sín los requisitos legales, reciba como_
presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la manten
ga privada de su libertad, sín dar parte del hecho a la autori
dad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviére;
o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad compe
tente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación
ilegal de la libertad no la denunciare inmediatamente a la au--
toridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente,-
si ésto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valo-

res u otra cosa que no se le haya confiado a él y se la apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de su subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

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

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

El delito de coalición de servidores públicos, como su nombre lo dice, es cuando los que teniendo ése carácter, se coaliguen para tomar medidas contrarias a la ley o impedir o -- suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

El delito del Uso indebido de atribuciones y facultades, sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos.

El delito de concusión previsto en el artículo 218 del Código Penal, contempla cuando el servidor público con ése carácter y a título de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija por sí, o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que no sea de bida, o en mayor cantidad de la señalada por la ley.

La intimidación como delito penal, sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o a aportar información relativa a un acto ilícito; El ejercicio abusivo de funciones, sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para promover sus intereses económicos personales, los de sus familiares y los de sus afines, así como de personas

con las que tenga vínculos afectivos o económicos; El tráfico - de influencia sanciona el uso del empelo, cargo o comisión del - servidor público para inducir, promover o gestionar cualquier - tramitación o resolución ilícitas de algún negocio público.

El delito de cohecho tipifica la acción de solici-- tar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cual-- quier otra dádiva, así como al que dé u ofrezca ello a un servi-- dor público, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto - relacionado con las funciones del servicio público. El delito - de peculado se refiere a la acción de sustraer dinero, objetos, valores, fincas o cualquier otra cosa que pertenezca al Estado - para usos propios o ajenos, o con el objeto de promover la imá-- gen política o social de su persona, la de su superior jerárqui - co o la de un tercero, o a fin de denigrar la imagen de otro. Finalmente el Título Décimo del Código Penal, trata el delito - de Enriquecimiento ilícito, que sanciona la adquisición de bie-- nes cuyo valor exceda notoriamente el monto de los ingresos que como servidor público reciba y cuya procedencia legítima no pue-- da justificar.

Las sanciones penales que se establecen contemplan - de manera fundamental la naturaleza de aquellos valores que se -

pretenden proteger, por lo que su implantación podrá reportar -
excelentes efectos disuasivos.

Cabe mencionar que independientemente de los cinco_ delitos nuevos y de la ampliación de tres de los tipos penales, se hicieron reformas sustanciales a otros artículos, fracciones e incisos que se encuentran seriamente vinculados con el Título Décimo del propio Código Penal. Sobre el particular el artículo 24 que habla sobre las penas y medidas de seguridad, establece: "Art. 24.- Las penas y medidas de seguridad son: ...18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito."; Art. 30.- La reparación del daño corresponde: ...III. Tratándose de delitos comprendidos en el Título Décimo, la reparación - del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y -- además, hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito."; "Art. 52.- En la aplicación de las sanciones penales se tendrá en cuenta: ...4º. Tratándose de los delitos cometidos por servidores públicos, se aplicará lo dispuesto por el artículo 213 de éste Código."; "Art. 85.- (párrafo segundo) Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción II del Artículo 30 o se otorgue caución que le garantice."; y "Art. 90

El otorgamiento y disfrute de los beneficios de la condena condicional, se sujetarán a las siguientes normas: I., inciso e). En el caso de los delitos previstos en el Título Décimo de éste Código, para que proceda el beneficio de la condena condicional se requiere que el sentenciado satisfaga el daño causado en los terminos de la fracción III del artículo 30 u otorgue caución para satisfacerla."

CAPITULO IV

LA CONTRALORIA

De los antecedentes históricos de la Contraloría, - figura España, pues ya en la Ordenanza de Hospitales del 8 de - Abril de 1879, la cual indicaba "Que el Contralor era el jefe - del Hospital Militar en la parte admⁿistrativa y estaba encar- gado de llevar todo el detalle y contabilidad, intervenir en -- las compras y gastos, extender las altas y bajas, tomar las - - cuentas y cargos de los distintos cuerpos del Hospital".

Aunque desde aquella fecha datan los antecedentes - referentes al puesto de Contralor, la mejor explicación de la - Contraloría en sí, se encuentra en los países desarrollados co- mo Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, mismos que esta- blecieron el Departamento de Contraloría y por lo tanto el pues to de Contralor. Posteriormente, el Gobierno Federal de los Es tados Unidos, implantó con carácter independiente el Departamento de Contabilidad General, bajo el control y dirección del Con tralor General, puesto que se adoptó también en diversas Secre tarias de Estado. Este Departamento se reorganizó en el año de 1945, y pese a las pequeñas variantes, sigue así hasta nuestros dias.

En México, al igual que en los Estados Unidos de Norteamérica, surge la Contraloría dentro del Gobierno Federal de Don Venustiano Carranza al promulgarse el 25 de Diciembre de 1917 la Ley de Secretarías de Estado que creó el Departamento - Autónomo de Contraloría. Tiempo después se expidió la Ley que reglamentaba la organización, competencia y atribuciones de dicho departamento cuyo nombre fué el de "Ley Orgánica del Departamento de Contraloría", fechada en Enero 19 de 1918. En ésta se establecieron las facultades y las obligaciones del Contralor. De las principales atribuciones eran:

- 1).- Llevar las cuenta generales de la Nación.
- 2).- Acordar los metodos de contabilidad y la manera de rendir la información relativa a las finanzas de cualquier dependencia del Gobierno.
- 3).- Examinar los libros, registros y documentos de la Nación y la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados que tuvieran a su cargo fondos del Gobierno.
- 4).- Estudiar la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías y demás dependencias del Gobierno con el objeto de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, formulando sugerencias que pondría en conocimiento del Presidente de la República para que tomaran las medidas que se creyeran pertinentes

Al frente del Departamento estaría un funcionario - al que se le denominaría "Contralor General de la Nación", el - cual sería nombrado y removido por el Presidente de la República, auxiliado en el desempeño de sus labores por un Auditor General, un Contador en Jefe, un Oficial Mayor, un cuerpo de Auditores y el número de funcionarios y empleados que fuera necesario. Como se puede observar el Departamento Autónomo de Contraloría, tenía facultades que en la actualidad corresponden, tanto a la Secretaría de Programación Y Presupuesto como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Tiempo después, el 22 de Diciembre de 1932, se reformaría la Ley de Secretarías de Estado suprimiendo al Departamento Autónomo de Contraloría. Las funciones del Departamento las asumió la Secretaría de Hacienda y, en particular, nuevamente la Tesorería de la Federación por mandato de su nueva Ley Orgánica expedida el 30 de Diciembre de 1932.

No fué sino hasta 1977 que se concretaron, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los principios de separación de las funciones atribuidas a la Tesorería y la intención de disponer de una entidad con la jerarquía adecuada para el control de las operaciones del gasto.

De los fundamentos para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a continuación se transcriben las consideraciones que se tuvieron presentes para su creación:

"El Gobierno de la República en su ámbito de competencia, está obligado a satisfacer las justas demandas de la población; y a tal efecto, cuenta con los instrumentos para lograr dicho propósito especialmente con el medio orgánico que significa su propia estructura, responsable de cumplir con las funciones que tienen como objetivo principal servir a la ciudadanía con eficacia y agilidad.

La modificación de la administración pública Federal es procedente si atiende a tal fin; por ello conociendo la demanda reiterada del pueblo de México respecto a la renovación moral de la sociedad, las comisiones estimaron pertinente la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la implantación del servicio civil de carrera para los trabajadores del Estado que conjuntamente con las modificaciones propuestas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la iniciativa de una nueva Ley de Responsabilidades para funcionarios, fijaran las bases de la

actuación de quienes, por vocación, eligieron servir a su comunidad en el sector público.

La concepción integral de competencia que como dependencias globalizadoras poseen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, responsables de regular el ingreso y el gasto público en su totalidad, según se proyecta, se verá forzada con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que al reagrupar funciones de control, actualmente dispersas en varias dependencias, presentará unidad con la normatividad de tal materia y cuya constante supervisión dará transparencia al ejercicio de las atribuciones de la administración pública federal en su conjunto.

La necesaria relación prevista entre la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, requerirá del fortalecimiento de ésta última y permitirá la adecuada coordinación de ambos poderes en la detección y el fincamiento de responsabilidades, actividad común de los citados órganos de fiscalización."

Una vez iniciada la gestión de la actual administra

ción, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, en Diciembre de 1982, una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se contemplaba la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado.

Con ésta acción legislativa, se vió cristalizada la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad como punto de partida de un nuevo orden institucional. Ante ésto se procedió al establecimiento de las instancias de control correspondientes, bajo la normatividad dictada por la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Distingúendose que la función de control en el Sector Federal se ha visto notablemente incrementado, cuantitativa y cualitativamente.

Se distinguen como objetivos de la función Contraloría :

- Contribuir a la modernización de los instrumentos y mecanismos de control de la Administración Pública Federal.

- Promover la racionalidad en el manejo y aplica---

ción de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública Federal en su conjunto.

- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y aplicar en su caso las sanciones correspondientes.

Bajo éste contexto, la efectividad del desempeño de la función de Contraloría descansa en buena medida en el orden_ y la articulación que sus distintos instrumentos y mecanismos - muestren, de manera que su accionador sea sistemático que permita el control y la evaluación gubernamental.

Con éste orden de ideas, se requiere establecer un_ marco de relaciones que dentro del ámbito y alcance de la función de Contraloría; regule y dé concordancia a las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en relación con las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, determinando sus nexos y los vinculos que deban instru--mentarse entre ellos. En la conformación de éste marco de rela--ciones, es necesario enunciar el ámbito de actuación de la Se--

cretaría de la Contraloría General de la Federación.

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, emitir las normas generales para el funcionamiento de las Contralorías Internas de Dependencias y Entidades, dar apoyo y asistencia técnica a dichos organos de Control Interno para que cumplan debidamente con sus funciones, intervenir directamente o a petición expresa con practicas de auditorías para verificar el apego a los procedimientos y establecer el fincamiento de las Responsabilidades que se deriven y definir las características, estructura y funcionamiento del Sistema control y evaluación gubernamental.

LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El control interno dentro del Departamento del Distrito Federal no sólo se entiende como una necesidad técnica, - sino esencialmente como garantía del compromiso contraído por - la actual administración, en el sentido de velar para que los - recursos que se aporten se manejen y apliquen con el mayor pro- vecho social.

En el mismo sentido, es válido afirmar que su existencia se justifica en la medida que coadyuve realmente a mejorar las funciones gubernamentales a fin de incrementar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y en los servicios públicos.

En éste contexto la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, conjuntamente con las 37 contralorías internas dispersadas en el sector, tienen como objetivo general: Actualizar y establecer las normas, sistemas y procedimientos adecuados para la oportuna y eficaz vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de control y fiscalización emitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda, por la Secretaría de - la Contraloría General de la Federación y demás dependencias -

globalizadoras; así como vigilar las correspondientes a las - - obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de pla-- neación, programación, presupuestación, ejercicio, control y -- evaluación del gasto público y las relativas a los ingresos, fi nanciamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores - de la propiedad o al cuidado del Departamento del Distrito Fede ral.

Como se ha expresado anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamenta-- ria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Esta-- dos Unidos Mexicanos, desarrollando los principios que sobre -- responsabilidades se mencionan en dicho título, misma que esta-- blece con claridad las responsabilidades políticas, penales y - administrativas en las que pueden incurrir los servidores públi cos. En ése sentido, para la aplicación de la nueva Ley, la -- Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, tie-- ne encomendado tratar lo relativo a las denuncias presentadas - por los ciudadanos, llevar a cabo los procedimientos administra-- tivos y dictar resoluciones. Esto en coordinación con la Direc-- ción General Jurídica y de Gobierno, las Procuradurías de Justi-- cía y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los puntos tocados en el párrafo anterior, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, delegó en la Dirección de Responsabilidades y Sanciones esas funciones.

Cabe mencionar que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comenzó su vigencia el 1º de Enero de 1983, debiéndose aplicar para los hechos cometidos posteriores a la fecha de su publicación y para los hechos cometidos anteriores al 31 de Diciembre de 1982, se tendría vigente y sería aplicable, la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal así como su Reglamento".

Ahora bien, refiriéndose a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Capítulo Segundo, artículo 49, establece la creación de unidades específicas dentro de las Dependencias y Entidades que configuran la Administración Pública Federal, las cuales atenderán al público para que éste, pueda tener fácil acceso a presentar las denuncias en contra de los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones; éste, es el punto de partida con el que se inicia el procedimiento disciplinario previsto en la Ley.

El Departamento del Distrito Federal, en cumplimiento a lo señalado en dicho precepto, estableció las Contralorías Internas, y dentro de éstas, las Unidades de Quejas y Denuncias en las distintas entidades y organismos que componen el Sector_ Departamento del Distrito Federal.

En ése orden de ideas, cabe hacer la distinción entre la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y las demás Contralorías Internas que integran la Administración Pública Federal: La Contraloría del Departamento del Distrito Federal corresponde a un Sector de Gobierno, que tiene características propias como son el hecho de contar con un Poder Judicial del Distrito Federal, con una Procuraduría General de Justicia propia del Distrito Federal, con Tribunales de Trabajo propios del Distrito Federal, con una Tesorería del Distrito Federal, características que no tienen las Contralorías Internas de otros Sectores, por tales motivos, a la Contraloría del Departamento del Distrito Federal se le denomina Contraloría General.

En el Capítulo III, del presente trabajo de tesis, se trató, aunque en forma general, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciendo un análisis de -

su contenido y aplicación. En éste punto a tratar, denominado "La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal", profundizaré en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por parte de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, considerando de antemano, las particularidades que de ésta se han expresado anteriormente y siempre enfocadas a la esencia de nuestro tema, - la captación, atención, investigación de quejas y denuncias y - sanción de los Servidores Públicos del Departamento del Distrito Federal.

Como se ha señalado con anterioridad, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, delegó facultades a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, con la finalidad de que ésta conozca de las responsabilidades de los Servidores Públicos, para aplicar los procedimientos señalados en las Leyes y sancionar a los servidores públicos infractores.

Con el objeto de estar en posibilidades de determinar lo que jurídicamente proceda, es necesario que las Contralorías Internas (37) a través de sus unidades de Quejas y Denun--

(37) Para efectos de tratar lo relativo a la Contraloría General del D.D.F., se entenderá por Contraloría Interna, aquellas que se encuentran dispersadas en su sector.

cias, recaben e integren el soporte documental jurídico, es decir, al recibirse la denuncia tendrá que realizarse una investigación dentro de la Contraloría Interna, para reunir todos los datos que sirvan para poder decidir si es procedente llevar a cabo el procedimiento previsto en la Ley.

Si la denuncia nace de una auditoría, también tendrá que contarse con un soporte documental que deberá ser integrado con originales o en su caso con copias debidamente certificadas por la Contraloría Interna y con la leyenda jurídica respectiva, donde se contengan los sellos que den conformidad al acto jurídico.

Para los efectos de poder sancionar a los servidores públicos, la Ley de la Materia, señala en su artículo 64, (38) el procedimiento que deberá seguirse, el cual se iniciará en la Contraloría General respecto a las denuncias presentadas previamente en las Contralorías Internas con que cuentan cada una de las Dependencias y Entidades del Departamento del Distrito Federal.

(38) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Reunido el soporte documental y si procede la denuncia conforme a las investigaciones realizadas en las Contralorías Internas, se turna el expediente a la Contraloría General para llevar en ésta el procedimiento previsto en la Ley. Al avocarse al conocimiento de la denuncia recibida, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, mandará citar al probable responsable a efecto de que comparezca a una audiencia, debidamente asesorado por su defensor, y podrá aportar las pruebas que considere necesarias y alegar lo que a su derecho convenga, haciéndole saber al servidor público la responsabilidad que se le impute, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, existiendo un plazo o término para la citación del servidor público, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles ni mayor de quince, en relación con la fecha en que tenga verificativo la audiencia.

También se citará a la referida audiencia, al representante de la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, el representante jurídico de la Dependencia en donde preste sus servicios el probable responsable y el jefe de la Unidad de Quejas y Denuncias de la Dependencia o Entidad en representación del Contralor Interno. Dicha intervención de la Contraloría Interna de la Dependencia de

berá ser en coordinación con la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, a efecto de que sea un apoyo para ésta última.

Al efectuarse la audiencia de ley, presentes al Titular de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la -- Contraloría General, el servidor público probable responsable, -- así como los representantes de las diversas entidades señaladas con anterioridad, se procederá a la admisión y desahogo de las -- probanzas ofrecidas, a los alegatos correspondientes, para efecto de proveer de los elementos suficientes para resolver; en el caso de que a consideración del Titular de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, no se contare con los suficientes -- elementos para resolver, o se adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigación y la citación para otra u otras audiencias, según se establece en la Fracción III del Artículo 64 del propio ordenamiento legal, debiendo levantarse las actas circunstanciadas de todas las diligencias que se practiquen.

Al concluir la mencionada audiencia, se dictará la -- resolución correspondiente, en un término que no excederá de -- tres días hábiles, notificándose la resolución emitida dentro -- de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe --

inmediato, al representante jurídico de la Dependencia y al superior jerárquico, dándose el correspondiente aviso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a efecto de que se realice el registro correspondiente de la misma, para los efectos legales a que haya lugar.

Emitida y notificada la resolución correspondiente, los efectos de la misma serán :

-Si al momento de dictar la resolución se desprenden elementos que configuren un tipo delictivo determinado, procederá el Titular de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, a hacer la correspondiente denuncia ante el Ministerio Público en coordinación con la Dirección General Jurídica y de Gobierno. Para los efectos de la aplicación de la sanción administrativa, ésta será impuesta por la Contraloría General. - Por lo que se refiere a los efectos de las sanciones económicas, estas serán aplicadas por la Contraloría General cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal. Si en la resolución se absuelve de toda responsabilidad al servidor público, se le restituirá en el goce de sus derechos, si se le hubiere privado de alguno de ellos.

Podrá la Contraloría General del Departamento del -
Distrito Federal abstenerse de sancionar cuando así lo estime -
pertinente.

Posterior a la notificación de la resolución, el --
servidor público podrá interponer el recurso de revocación, in-
conformándose por causarle agravios. Este recurso podrá hacer-
se valer por el servidor público ante el superior jerárquico de
quien haya dictado la resolución o ante el Tribunal Fiscal de -
la Federación; ya que la Ley Federal de Responsabilidades de --
los Servidores Públicos en sus Artículos 70 y 71, otorgan la --
posibilidad al sancionado de poder impugnar las resoluciones --
que se dicten.

La tramitación del recurso ante el superior jerár--
quico deberá ser interpuesta en un término que no exceda de - -
quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surtió
efecto la notificación de la resolución recurrida, iniciándose_
dicho procedimiento con el escrito de expresión de agravios el
cual deberá de estar acompañado de la copia de la resolución y
constancia de la notificación de la misma, así como la proposi-
ción de las pruebas que se consideren necesarias.

Emitida la resolución por el superior jerárquico -- del recurso interpuesto, caben dos opciones :

- 1.- Absolver al inculcado, o
- 2.- Confirmar la resolución recurrida.

Presentándose el segundo caso, el servidor público -- tiene la opción de interponer un nuevo recurso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de donde la resolución que se emita podrá ser:

- 1.- Absolver al inculcado
- 2.- Confirmar la resolución.

En el caso de que se absuelva al inculcado, la Contraloría General podrá impugnar la resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Como se expresó anteriormente, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, está dentro de la clasificación de los llamados Reglamentos Autónomos, mismos que fueron tratados en el Capítulo Primero del presente trabajo.

Asimismo, comentamos que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quién con la facultad reglamentaria que sustenta, puede, cuando así lo considere necesario, ir adaptando oportunamente el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal a las Circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicado.

Con éste preámbulo, cabe mencionar que el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal ha sufrido una serie de cambios, sin embargo, sólo haré referencia al último, es decir, se tratará únicamente el Reglamento del 16 de Enero de 1984 y el último de fecha 26 de Agosto de 1985.

Lo anterior, considerando que dichos Reglamentos fueron reformados y publicados durante la presente administración y por tal, contemplan lo relativo a las quejas y denuncias y --

sanciones contra servidores públicos, aspecto medular de nuestro trabajo.

Respecto al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, de fecha 16 de Enero de 1984, podemos decir que fué sumamente explícito en cuanto a las atribuciones y facultades que la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal habría de tener para aquellas fechas.

Este Reglamento en su Capítulo VI, denominado "de las Atribuciones de la Contraloría General", en su artículo 9º y -- con relación a las quejas y denuncias establecía: "Artículo 9º. Corresponde a la Contraloría General: I.- Vigilar que las unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, así como las entidades paraestatales de su sector, cumplan con las obligaciones que les señalan las disposiciones legales en materia de administración, custodia y registro de fondos, valores y bienes a su cargo; II.- Establecer, operar y mantener permanentemente actualizado el sistema integral de control del Departamento del Distrito Federal y del sector de conformidad con las políticas, normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; III.- Vigilar que se cumplan las disposiciones admi--

nistrativas y legales que correspondan, cuando se incurra en --
responsabilidad que afecten a la Hacienda Pública del Depart--
mento del Distrito Federal y de las entidades de su sector; ...
XIII.- Atender y resolver las quejas o denuncias que le presen--
ten los particulares, en los términos de la Ley Federal de Res--
ponsabilidades de los Servidores Públicos; ...XVI.- Proporcio--
nar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación_
la información y elementos que ésta requiera para el desempeño_
de sus atribuciones; ...XVII.- Como atribución no delegable del
Contralor General, imponer sanciones en los términos de la Ley_
Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o tur--
nar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación_
aquellas que sean de su competencia; y ...XX.- Definir y esta--
blecer, de conformidad con las disposiciones dictadas por la Se
cretaría de la Contraloría General de la Federación, los linea--
mientos, criterios y mecanismos de operación que regulen el fun
cionamiento de las contralorías internas del Departamento del -
Distrito Federal y de las entidades de su sector, así como coor
dinar y definir el seguimiento de sus acciones." (40)

(40) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,
de fecha 16 de Enero de 1984.

Este artículo, conjuntamente con las fracciones expresadas anteriormente, dejan de manifiesto la atribución de la -- Contraloría General con respecto a las quejas y denuncias y san ciones de los servidores públicos del Departamento del Distrito -- Federal y la importancia que revistió éste aspecto para la presente administración.

Sin embargo, el Reglamento del 16 de Enero de 1984, -- no se limitó al artículo 9º para hacer referencia a las quejas_ y denuncias y sanción de servidores públicos, pues en su artículo 51 establecía: " Artículo 51.- Corresponde a la subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios: ...IV.- Elaborar y aplicar los sistemas y procedimientos necesarios para controlar el avance físico-financiero de la obra pública, así como para detectar irregularidades en la prestación de los servicios públicos."

Esta fracción del artículo 51, aunque escueta, permitía que en la Dirección de Supervisión de Servicios de dicha -- Subcontraloría, existiera una unidad Departamental de Quejas y Denuncias, Unidad que se encargaba de captar las irregularidades que se suscitaran de las diferentes supervisiones; las que -- presentar_g la ciudadanía en general, independientemente de las_ que turnara la Secretaría de la Contraloría General de la Fede-

ración; y aquellas que turnarán otras áreas y dependencias.

En el mismo sentido, el artículo 60 del mismo Reglamento, trataba las quejas y denuncias y sanción de servidores públicos, estableciendo lo siguiente: "Artículo 60.- Corresponde a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones:

I.- Vigilar que se cumplan las disposiciones administrativas y legales que correspondan cuando se incurra en responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal:

II.- Formular los pliegos de responsabilidades en los casos que así proceda y hacer los trámites correspondientes para darles curso;

III.- Atender y resolver las quejas y denuncias que se le presenten, respecto a las violaciones de las normas referidas al patrimonio y servicios del Departamento;

IV.- Representar legalmente al Contralor General en los casos en que se requiera su intervención judicial y administrativa;

V.- Someter a la consideración del Contralor General las resoluciones sobre sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, y las que presupongan ilícitos penales;

VI.- Vigilar por conducto de las Contralorías internas que a --

las denuncias presentadas por la ciudadanía ante las Unidades - de Denuncias y Responsabilidades se les dé el curso legal co- rrespondiente; y

VII.- Las demás atribuciones que le señalen sus superiores y -- otros ordenamientos legales."

Transcrito a la letra éste artículo, nos permitimos - apreciar que el control de las quejas y denuncias y sanción de los servidores públicos, eran facultades de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, facultades delegadas por la Contraloría General.

Haciendo un breve análisis de los artículos 9, 51 y _ 60 del Reglamento Interior del D. D. F., de fecha 16 de Enero - de 1984, podemos apreciar que las quejas y denuncias y sanción de servidores públicos alcanzó un nivel de importancia sumamente considerable, pues no obstante de especificarse dentro de -- las atribuciones de la Contraloría General éste aspecto, los -- artículos 51 y 60 particularizaban el tema.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones, se perfilaba como el área de la Contraloría General que habría de avocarse a las quejas y denuncias y sanción de servidores públicos

tal y como se deduce de las fracciones III, V y VI del artículo 60.- Cabe mencionar, que de la fracción VI del artículo referido, se deduce que las Unidades de Quejas y Denuncias de las diferentes Contralorías Internas del Departamento del Distrito -- Federal, estaban subordinadas a la Dirección de Responsabilidades, absorviendo por ése sólo hecho, la captación, atención, investigación de quejas y denuncias que se presentaran contra -- cualquier servidor público del Departamento del Distrito Federal.

Es de manifestarse que ésta facultad tan amplia que -- la Dirección de Responsabilidades y Sanciones sustentaba y queestaba respaldada por el Reglamento para entonces vigente, se -- veía en cierta forma compartida con la Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios, pues como anteriormente se expresó, en ésta radicaba una Unidad de Quejas y Denuncias, que por consecuencia lógica, no estaba subordinada a la Dirección anteriormente mencionada, aunque si mantenía una gran relación para que las de--nuncias investigadas y que resultasen procedentes, se turnarána esa dirección para el análisis y aplicación de la sanción correspondiente o en su caso, la declaración de improcedencia.

Como conclusión de éste análisis, se puede decir queestaba

las funciones respecto a la captación, atención e investigación de las quejas y denuncias, se veía duplicada al efectuarse en - dos areas de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, ello, considerando que el artículo 60 hace total referencia al tema y que el artículo 51 se limita mucho al respecto, pues tan sólo se refiere a la detección de irregularidades en la prestación de los servicios públicos. Desde un punto de vista muy particular, considero que ésta aparente duplicidad, - resultaba en cierta forma efectiva, al menos para aquellos asuntos que se tramitaran en la Unidad de Quejas y Denuncias de la Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios, ya que ésta Unidad no se encontraba subordinada a la Dirección de Responsabilida--des y Sanciones, lo que le permitía en última instancia, requerir una solución acorde a los resultados de la investigación. Peticiones que considero no podrían llevar a cabo las Unidades de Quejas y Denuncias subordinadas a la Dirección de Responsabili--dades y Sanciones para efectos de la Investigación de Quejas y Denuncias y estructuralmente subordinadas a las Contralorías Internas a las que pertenecieran. Este breve comentario lo trataré en el siguiente punto.

Antes de referirme al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal vigente, es recomendable hacer men--

ción del Recorte Presupuestal aplicado a la Administración Pública Federal, toda vez que marco un cambio trascendental para la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal al reestructurarse casi en su totalidad, como consecuencia de ésta desaparecieron dos subcontralorías, entre ellas la de Obras, Bienes y Servicios y por consecuencia la Unidad de Quejas y Denuncias dependiente de ésta. En dicha reestructuración se siguió considerando a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

Con éste preámbulo, la necesidad de ajustar el Reglamento Interior del D. D. F. no se hizo esperar y el 26 de Agosto de 1985 se publica en el Diario Oficial, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal vigente a la fecha. Mismo que a continuación será tratado.

En éste reglamento a diferencia del anterior, las facultades de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, sólo se expresan en su artículo, es decir, no desglosa las actividades particulares de las Subcontralorías y Dirección de Responsabilidades y Sanciones como lo hacía el anterior. Respecto a las Quejas y Denuncias y Sanción de Servidores Públicos el nuevo Reglamento prevee: Capítulo VI; De las --

Atribuciones de la Contraloría General, Artículo 9.- "Corresponde a la Contraloría General: ...XIV.- Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento; XV.- Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidad los servidores públicos del sector Departamento del Distrito Federal. Tratándose de los servidores públicos de las unidades, órganos y entidades que cuenten con sus Contralorías Internas, estas realizarán las investigaciones necesarias, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán a la Contraloría General para su trámite consecuente. En los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal, la Contraloría General invariablemente deberá dar vista al Ministerio Público y hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual, en coordinación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará las acciones a seguir."

final del presente capítulo, la Dirección de Responsabilidades_ y Sanciones sigue vigente en la estructura actual de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, y aunque - el Reglamento vigente no hace mención de las facultades de dicha Dirección, las atribuciones expresadas en las fracciones -- anotadas en el párrafo anterior, le son inherentes, concluyendose con ello, que la captación, atención, investigación de quejas y denuncias y sanción de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, es una actividad que recae en una sola área de la Contraloría General.

PROPUESTA DE REFORMAS

La inclinación por llamar "propuesta de reformas" al presente punto, obedeció en gran medida a que se está hablando de un Reglamento que se presta a ser modificado mediante un procedimiento ágil y práctico, es decir, que por el hecho de estar comprendido dentro de los Reglamentos llamados autónomos, el -- Ejecutivo Federal puede, si así lo considerará, modificarlo y adecuarlo a las mejores circunstancias en que tiene que ser aplicado.

Debe precisarse que todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, ya que sin éste requisito no serán obedecidos. Lo anterior de conformidad con el artículo 92 de nuestra Constitución Política.

Con éste antecedente y considerando que la actual administración practicó una serie de cambios sumamente importantes para la vida nacional, como lo es el hecho de haber reformado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para -- crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, comprometen a establecer y adecuar bases sólidas que permitan --

cumplir con los objetivos de la Renovación Moral.

Las propuestas que a continuación referiré, pretenden coadyuvar con los mecanismos de control de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, en lo referente a -- las quejas y denuncias y sanción de los servidores públicos. -
Pué^s considero que éste aspecto es fundamental y efectivo para_ la detección de irregularidades cometidas por servidores públi-
cos.

Con anterioridad se expresó que en las distintas en--
tidades y organismos que componen el Sector Departamento del --
Distrito Federal, se establecieron Contralorías Internas, y den_
tro de estas; Unidades de Quejas y Denuncias, independientemente de la Unidad de Quejas y Denuncias que funciona directamente en la Dirección de Responsabilidades y Sanciones. Las Unidades de las Contralorías Internas, se encuentran subordinadas al Con_
trador Interno, a su vez el Contrador Interno depende adminis--
trativamente del titular del organismo o dependencia de que se_
trate y jerárquicamente del Contrador General del Departamento_
del Distrito Federal. Por ello, las Unidades de las Contralo--
rías Internas remiten a la Dirección de Responsabilidades y San_
ciones las quejas y denuncias que conforme a las investigacio--

nes efectuadas resulten procedentes para la aplicación de una - determinada sanción. Se debe asentar que la Dirección de Responsabilidades y Sanciones recibiendo la queja o denuncia, podrá, una vez realizado el procedimiento marcado en el artículo 64 de la Ley (41), dictaminar la procedencia o improcedencia de la queja o denuncia.

Habiendo precisado a grandes rasgos las áreas que intervienen en la captación, atención, investigación de quejas y - denuncias y sanción de servidores públicos y considerando que - fueron aspectos tratados en particular durante el desarrollo -- del presente trabajo, a continuación me permito exponer:

El derecho de gozar de los beneficios que se obtienen de vivir dentro de un Estado de Derecho, debe y de hecho, incumbe a todos, así mismo, obliga a todos. El derecho que todos tenemos para quejarnos o denunciar a un servidor público, es un - derecho avalado por la propia Constitución. Pero también es -- una obligación conducirnos con verdad, es decir, que la queja o denuncia contra un servidor público, deberá ser un acto moralmente serio y legalmente fundamentado. Por ello es obligación_

(41) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

de las instituciones, en éste caso del Departamento del Distrito Federal, que a través de su Contraloría General, se cuente con un procedimiento que la ciudadanía y el propio servidor público, no habrán de poner en tela de juicio.

Por mi parte, considero que el proceso a tratar, es un conjunto de actividades ordenadas en la ley, encaminadas a determinar si la queja o denuncia contra un servidor público -- constituye o no responsabilidad, a fin de dictar como consecuencia la resolución que corresponda. Este proceso se ramifica en dos grandes rubros: uno,--la captación e investigación y otro, -- la sanción de servidores públicos. De acuerdo al siguiente procedimiento:

De conformidad con el artículo 9, fracción XV del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y en cumplimiento del artículo 49 de la Ley de la Materia, las quejas y denuncias contra servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, serán captadas por las Unidades de quejas y denuncias ubicadas en las diferentes Contralorías Internas de las dependencias y entidades del propio Departamento. La Unidad de quejas y denuncias de la Dirección de Responsabilidades y sanciones, captará las que se presenten directamente en la --

Contraloría General, las que se le turnen directamente a ésta, incluyendo las remitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y aquellas en donde la dependencia o entidad carezca de Contraloría Interna. A su vez, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones turnará a cada Contraloría Interna las quejas y denuncias que sean de su competencia, e investigará y determinará sobre aquellas que correspondan a una dependencia o entidad que carece de Contraloría Interna, debiendo informar sobre los resultados al quejoso o denunciante, al servidor público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Anteriormente se expresó que el punto de partida del procedimiento disciplinario es la queja o denuncia, y que todo el público tendría fácil acceso a presentar su denuncia contra servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, atendiendo al artículo 247 del Código Penal, todo servidor público que deba atender una queja o denuncia, tendrá la obligación de dar todas las facilidades para ello, pero también tendrá la obligación de exigir que el quejoso o denunciante se conduzca con verdad.

Las Contralorías Internas deberán enterar a la Direc-

ción de Responsabilidades y Sanciones de todas y cada una de -- las quejas y denuncias captadas. También se encargarán y res-- ponsabilizarán de realizar las investigaciones necesarias para_ determinar la procedencia o improcedencia de la queja o denun-- cia. De ser procedente, se le comunicará al quejoso o denun-- ciante y será turnada a la Dirección de Responsabilidades y San_ ciones, conjuntamente con el soporte jurídico que la identifi-- que como tal. De ser improcedente, se le comunicará al quejoso o denunciante, a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, - si de ella proviene la denuncia.

La Dirección de Responsabilidades y Sanciones reali-- zará el análisis correspondiente de las quejas o denuncias iden_ tificadas como procedentes y emitirá una vez realizado el proce dimiento de ley que marca el artículo 64 de la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos, la resolución co- rrespondiente. Esta resolución será informada a la Contraloría Interna, al quejoso o denunciante, al servidor público y en su_ caso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El procedimiento que marca el artículo 64 de la ley - anteriormente referida, será llevado de la misma manera que se_

expuso en el punto denominado "La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal". Considerando la participación del quejoso o denunciante dentro del proceso.

La intervención directa en el proceso del quejoso o denunciante, pone de manifiesto que se estará llevando un procedimiento transparente, permitiendo a su vez que éste, cuente con elementos de prueba que habrán de avalar su dicho ante autoridades superiores, en el supuesto de que su queja o denuncia no fuera tratada con apego a la Ley.

También, como parte integrante de éste punto de propuestas, se debe entender que las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades del sector Departamento del Distrito Federal, son órganos de control que no deben depender de ninguna manera de las áreas operativas.

Por lo que respecta a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, no debe aceptarse que siga sustentando las facultades tan amplias que en la actualidad tiene, ya que tanto el quejoso como el servidor público quedan en una primera instancia sujetos a su fallo.

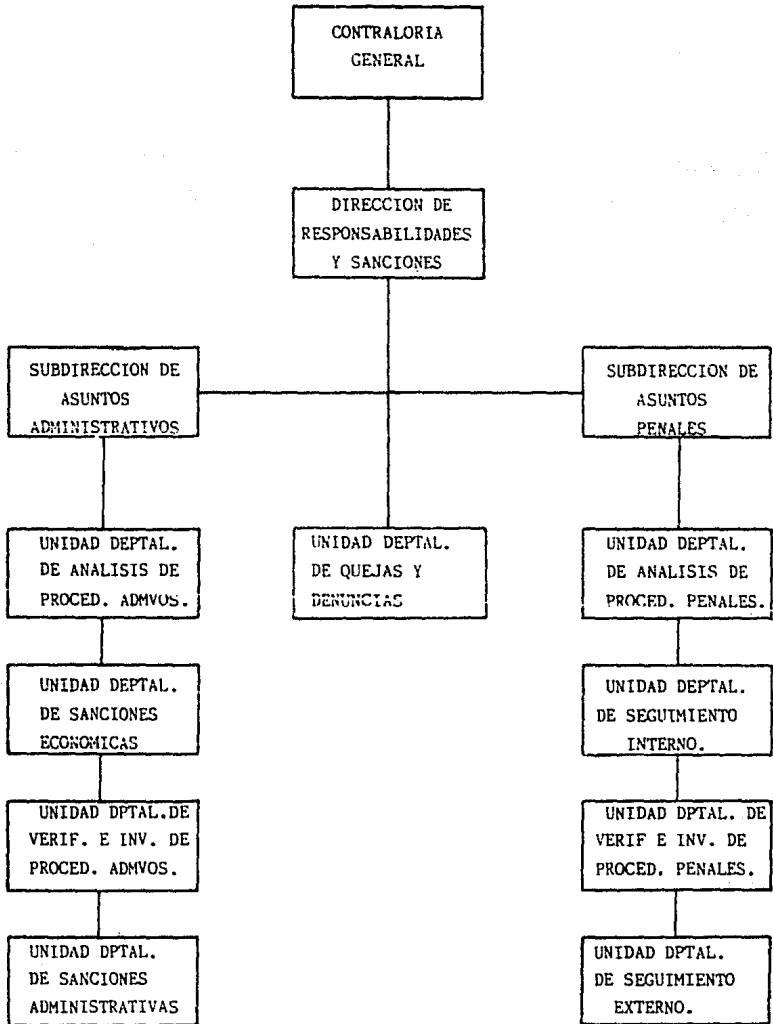
A manera de propuesta, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, debe definir dos areas, una -- investigadora y otra sancionadora. Las Contralorías Internas -- tienen el rango de la Dirección de Responsabilidades y Sancio-- nes, y por tal motivo se perfilan como las dos areas idóneas -- dependientes de la Contraloría General, que pueden compartir y balancear la tarea de investigar y sancionar, teniendo como punto de balance al quejoso o denunciante.

Finalmente y para concluir con éste punto, las pro-- puestas de reformas van encaminadas a que el Reglamento Inte-- rior del Departamento del Distrito Federal, contemple en su artículo nueve las modificaciones que permitan definir dos areas: una investigadora y otra sancionadora, ambas con igual jerar-- quía y con atribuciones y obligaciones dentro de un procedimiento que las comprometa a servir con honestidad ante el quejoso o denunciante, ante su superior jerárquico, y sobre todo, ante la sociedad que día a día requiere de respuestas serias y concre-- tas.

Considero que proponer un procedimiento donde el que-- joso o denunciante, la parte investigadora y la parte sanciona-- dora, coadyuven y entablen una participación abierta, permite --

en todo momento resolver con claridad las quejas y denuncias y evitar que una area centralice una actividad tan importante para determinar la presencia o ausencia de responsabilidades en los servidores públicos.

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES



CONCLUSIONES

1.- A manera de conclusión, debo decir que del análisis y estudio de las reformas al Título Cuarto Constitucional, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las reformas del Código Penal, mismas que se consideraran como la trilogía sobre lo cual se sustenta la renovación moral, son acordes a las necesidades actuales, así -- mismo, la disponibilidad para atender las quejas y denuncias de cualquier persona, contra servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones es total. Y considero igualmente, que el procedimiento enunciado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para sancionar administrativamente se apega a los requisitos legales y cumple con su finalidad.

Sin embargo, las reformas y el procedimiento enunciados, se ven seriamente truncados cuando las áreas encargadas para llevarlos a cabo, no cuentan con una estructura adecuada para ello. Respecto a las quejas y denuncias, la estructura de la Contraloría General del D. D. F. requiere modificaciones para la captación, atención e investigación de quejas y denuncias y sanción de servidores públicos. Modificaciones que de llevarse a cabo coadyuvarían con un

procedimiento que garantizaría la aplicación de la Ley, -- pues considero que al encargar en dos áreas de la Contra-- loría lo relativo a las quejas y denuncias, se equilibra-- ría en gran porcentaje ésta función.

De no llevarse a cabo estas modificaciones, la facultad de decidir la presencia o ausencia de responsabilidad en un - Servidor Público, por motivo de una queja o denuncia, se-- guiría quedando a merced de una sola área de la Contralo-- ría General del Departamento del Distrito Federal.

- 2.- Requerir para la captación de cualquier queja o denuncia,- elementos suficientes que permitan identificarla como formal, es decir, que hay elementos de prueba, o en su caso,- que el quejoso o denunciante se identifica plenamente como tal y formaliza en forma personal su queja o denuncia contra algún servidor público.

Lo anterior, con la finalidad de desechar toda aquella denuncia o queja que carece tanto de quejoso o denunciante - (anónima), como de elementos de prueba que la acrediten.

- 3.- Concientizar a todo Servidor Público de sus DEBERES, DERECHOS Y RESPONSABILIDADES. Así como de su obligación de de nunciar cualquier irregularidad que pudiese detectar con -

motivo de su empleo, cargo o comisión.

4.- Definir estructuralmente a las Contralorías Internas, es decir, definir su total dependencia de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, ya que considero que su función es en su totalidad de control y por tanto, no puede ni debe depender de ninguna forma de la Dependencia o Entidad a la que tiene destinado controlar y evaluar.

5.- Definir en el Reglamento Interior del D. D. F. las facultades de las Contralorías Internas y de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, respecto a la investigación de quejas y denuncias y sanción de servidores públicos, respectivamente.

Así como la facultad de exigirse recíprocamente la exacta aplicación de la Ley, evitando con ello, la dependencia jerárquica de una a la otra, para así, no dejar en una sola área la libertad de decidir sobre la suerte de una queja o denuncia.

6.- Considerar al quejoso o denunciante como parte activa en la investigación de la queja y denuncia y en el procedi-

miento marcado en la Ley para la aplicación de sanciones.

- 7.- Finalmente quisiera expresar a manera de conclusión, que - las modificaciones y propuestas que sugiero en el presente trabajo, quedan muy distantes de planteamientos utópicos,- por el contrario, son pequeñas modificaciones que lograrían seriedad en las funciones de los servidores públicos y fortalecerían el respeto hacia la ciudadanía que tan deseosa está de el, pues debemos estar concientes que no es posible tolerar a personas que carecen del carácter ético de - la función pública.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S. A.
México 1985.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1982.
- 3.- Código Penal para el Distrito Federal.
Editorial Porrúa, S. A.
México 1984.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública.
Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1982.
- 5.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
(De fecha 16 de Enero de 1984)
- 6.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
- 7.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
(De fecha 26 de Agosto de 1985)
- 8.- TENA RAMIREZ FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano.
México, Editorial Porrúa, S. A., 1944.
- 9.- GABINO FRAGA.
Derecho Administrativo.
México, Editorial Porrúa, S. A., 1934.
- 10.- SERRA ROJAS ANDRES.
Derecho Administrativo.
Tomo I
México, Editorial Porrúa, S. A., 1959.
- 11.- TENA RAMIREZ FELIPE.
Leyes Fundamentales de México 1808-1983.
México, Editorial Porrúa, S. A., 1983.

- 13.- PEDRO GUILLERMO ALTAMIRA.
Curso de Derecho Administrativo.
Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1971.
- 14.- ENRIQUE SILVA CIMMA.
Apuntes de Derecho Administrativo, Tomos I y II.
Editorial Universitaria, S. A.
Santiago de Chile, 1958.
- 15.- MANUEL MARIA DIEZ.
Derecho Administrativo.
Tomos III y V.
Editorial Bibliográfica Omeba.
Buenos Aires, 1967.
- 16.- Semanario Judicial Federal.
Tomo I, V Epoca.
- 17.- B. VILLEGAS BASAVILBASO
Derecho Administrativo.
Buenos Aires, 1950.
- 18.- EDUARDO GARCIA MAYNEZ
Introducción al Estudio del Derecho.
Editorial Porrúa, S. A.
México 1975.
- 19.- HANS KELSEN
Teoría General del Derecho.
Editorial Textos Universitarios.
México 1979.