

62
2oj.



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ACATLÁN"

**Análisis Jurídico de los
Servidores Públicos y su
Responsabilidad en caso
de un Ilícito**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RICARDO CHAVEZ COLIN



Acatlán, Edo. de México

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.	
GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
A.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	4
B.- SU ORGANIZACION TECNICO-JURIDICA.....	10
C.- EL ELEMENTO HUMANO.....	15
D.- LA RELACION DE SERVICIO.....	20
E.- DEBERES DE LOS EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS.....	25
F.- TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	32
CAPITULO II.	
LA RESPONSABILIDAD CIVIL.	
A.- SU UBICACION EN EL DERECHO CIVIL.....	38
B.- SU UBICACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	43
C.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	49
CAPITULO III.	
LA RESPONSABILIDAD PENAL.	
A.- IMPORTANCIA DE LAS NORMAS PENALES EN LA ADMI- NISTRACION PUBLICA.....	53
B.- LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LA LEY FE- DERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	57
C.- DELITOS COMUNES-SERVIDORES PUBLICOS.....	76
CAPITULO IV.	
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	
A.- FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	80

B.- LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA.....	84
C.- LA FACULTAD DISCIPLINARIA-SANCIONES.....	88
D.- PROCESO- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN CON <u>TRA</u> DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	98
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	111

-INTRODUCCION-

El Derecho que establece el Deber Ser de las personas se ha preocupado en adoptar un sistema jurídico de responsabilidades, dirigido a los sujetos que desempeñan alguna actividad en el Servicio Público, en el que se establezcan sanciones eficaces para quienes falten a las obligaciones que deben observar en el ejercicio de sus funciones, satisfaciendo el propósito punitivo, así como el preventivo.

El Estado, al expedir la normatividad jurídica busca garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento legal para obligar a los Servidores Públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencias que les confiere la Ley y que en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco jurídico, existan los medios necesarios para corregir las desviaciones en que incurran.

De lo anterior, se desprende que el Servidor Público, está obligado a ser responsable en el ejercicio de sus funciones, pero no basta que sus obligaciones sean meramente declarativas, puesto que para regular su conducta se necesita de un mecanismo por medio del cual sus obligaciones sean exigibles, y las sanciones, en caso de desviaciones en su conducta, sean adecuadas.

Por ello, el Estado ha establecido un sistema jurídico en el que se establezcan las responsabilidades en que puede incurrir cualquier sujeto que se desempeñe en la Administra-

ción Pública, así como a los miembros del Poder Judicial Federal y del Departamento del Distrito Federal, incluidos en este ámbito a los miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero este sistema no puede subsistir únicamente por su función sancionadora, ni reducirse a ella, puesto que la parte medular de su naturaleza reside en la prevención del ilícito ó de la falta y en la adecuación de las sanciones, según la gravedad del acto contrario a la Ley en que incurra.

Es así, que para la elaboración del presente trabajo se han tomado en cuenta los lineamientos establecidos por el -- Título IV de la legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos, al respecto, estos ordenamientos legales han sido consecuencia de la Legislación que dentro del marco jurídico que comprende el Derecho Público, ha importado a la legislación en Materia Administrativa, inspirada en el interés Público, en la Utilidad Pública y en el mantenimiento del orden-social, aplicado a sus Servidores estableciendo las sanciones disciplinarias relacionadas con el incumplimiento de los deberes de estos sujetos, y regulando la potestad sancionadora que es facultad única del Estado para actuar dentro de su marco legal en caso de incumplimiento de las Leyes. El -- Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con los deberes impuestos, y a los particulares, en general por no subordinar

se al orden legal.

Por lo anterior, en el presente documento, que indudablemente contiene ó padece errores y limitaciones, se analiza jurídicamente la posición del Servidor Público con el Estado y las responsabilidades a que esta sujeto y de las sanciones que en su caso se aplican por cualquier incumplimiento a las disposiciones legales establecidas en el Estado de Derecho en el que vivimos.

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- A.- La Administración Pública.
- B.- Su Organización Técnico-Jurídica.
- C.- El Elemento Humano.
- D.- La Relación de Servicio.
- E.- Deberes de los Empleados y Servidores Públicos.
- F.- Tipos de Responsabilidad.

-LA ADMINISTRACION PUBLICA-

Para empezar a tratar sobre este tema, es importante señalar que el Estado, entre sus múltiples funciones, tiene por principal objeto preservar y mantener inviolables sus Instituciones Políticas y proteger al pueblo en el goce de sus Derechos.

Es así que a través de la función administrativa el Estado, debe satisfacer las necesidades más imperiosas de la colectividad: La salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas para el interés de la sociedad.

Tales son los grandiosos e importantísimos objetivos de La Administración Pública.

Respecto al concepto de la Administración Pública se han dado varias definiciones, razón por la cual se señalan las más importantes, para posteriormente dar una definición propia:

Para Muñoz Amato la "Administración Pública es la fase del Gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización y dirección de su conducta para la realización del sistema político." (1)

(1) Muñoz Amato, Pedro.- La Administración Pública, Editorial Porrúa, - S. A., México, D. F.-1980, 4a. Edición. P. 43.

Por su parte Pierre Escoube dice: " La Administración Pública - es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación".(2)

Para Rafael de Pina " La Administración Pública es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos".

Independientemente del análisis minucioso de las anteriores y de otras definiciones, que no corresponden al propósito de este trabajo, podemos señalar los elementos que a nuestro juicio son esenciales y comunes a La Administración Pública: a) Acción, conducta o actividad; b) Diversos medios o instrumentos de acción; c) Determinados fines u objetivos.

Los elementos antes mencionados, según nuestra opinión, aparecen en todo tipo de administración.

(2) Escoube, Pierre. Citado por Serra Rojas.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1990, P. 111.

(3) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1984, P. 59.

d.- Presencia del Gobierno u Organismo de Estado.

e.- Estructura jurídica.

Estos dos últimos elementos dan a la administración el carácter de pública.

Sin duda, uno de los caracteres o tal vez el más importante de La Administración Pública, es el de constituir la acción misma del Estado como organización humana que persigue los fines mas altos de la sociedad. Por eso el tema de La Administración Pública está tan íntimamente relacionado a la Teoría del Estado, ¿como surge el Estado?; ¿que es el Estado?; ¿en que momento histórico surge y cuáles fueron las causas que dieron origen a su nacimiento?; ¿cuáles son los elementos del Estado?.

"Las anteriores no son sino algunas de las apasionantes y difíciles preguntas que el hombre, especialmente el estudio so se ha planteado a lo largo de la historia, sobre todo a partir del momento en que el Estado aumenta su fuerza y su intervención y desarrollo de las distintas sociedades de la tierra. Como es lógico, los autores que se han ocupado y se ocupan en este tema no coinciden en sus juicios, apreciaciones y teorías. Sin embargo, hoy ya nadie duda de la importancia que tiene esta organización humana para encarar los graves problemas de nuestro tiempo. Las diferencias, manifestadas a través de las contradictorias tendencias estatistas,

lo son de grado y no de esencia". (4)

Las preocupaciones de los estudiosos del Estado, de los filósofos, de los sociólogos, de los políticos y de las grandes masas se concentran ahora en la cuestión de cómo obtener que el Estado mejore su eficacia para alcanzar los fines y realizar los anhelos más caros de los distintos pueblos y de la humanidad entera. Conservar la paz, garantizar la justicia, alcanzar la cultura, aplicar la justicia económica y social en climas de libertad, son exigencias que el Estado moderno debe ser capaz de cumplir. Es así que la Administración es una consecuencia natural del Estado, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encorramos la naturaleza hasta en el despotismo. Es pues, evidente que la administración no toma su principio en convenio humano sino que es un fenómeno precedente de la existencia de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la debe a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que

(4) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 6a. Edición. 1984. pp. 63 y 64.

darles el impulso vital en tal o cual dirección.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la Administración Pública es uno de los mas importantes o acaso, el mas importante elemento con que cuenta el Estado moderno para afirmar su existencia cumpliendo sus fines. Fines que siempre deben identificarse con los pedimentos y problemas de la sociedad.

Llevar a la realidad los programas políticos, aplicar los planes de gobierno, conseguir el progreso y el bienestar de la sociedad, son los objetivos que debe perseguir toda la Administración Pública; la realización de éstos objetivos a través de una actividad planificada, justa y eficaz garantiza la conservación de la paz social y justifica la existencia del Estado; por el contrario, una administración desorganizada arbitraria y que estorba o retrasa el progreso de la sociedad es el germen de la inconformidad que puede manifestarse a través de la violencia o de la degradación moral y la indiferencia de la colectividad.

La administración es pues, un medio de conservación social y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporción que han perdido su libertad, a la manera que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad

sino en proporción que cae en la miseria; sin que a pesar de ello los pueblos ni el hombre pierdan sus derechos, pues el hombre se los restituye su trabajo y a los pueblos el cambio social que demandan, a través de la administración, que es - la acción de la vida social.

El Estado moderno que atraviesa en la actualidad por la mas tremenda transformación de su historia -dice el maestro Serra Rojas- "sólo puede justificarse con una Administración Pública eficiente éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social" (5)

La Administración Pública se apoya en la Ley, pues el principio de la legalidad es la base del Estado moderno y de su acción; pero además, la administración se apoya ahora en otros elementos que poco a poco han ido adquiriendo gran importancia como la ciencia, la técnica, la planeación y el elemento humano, que son indispensables para convertir el Estado de Derecho en el Estado de Servicio.

(5) Serra Rojas, Op. Cit. P. 112

-SU ORGANIZACION TECNICO-JURIDICA-

Para actuar ante los problemas, frente a la sociedad y sobre los mismos particulares, La Administración Pública requiere de distintos órganos o esferas de competencia que son creadas por la Ley.

Al hablar de la estructura jurídica de la administración, nos referimos a los instrumentos con que cuenta para actuar frente a diversos aspectos de la vida social y especialmente a las normas jurídicas que determinan esos instrumentos u órganos. A este respecto el maestro Fraga señala que: " La amplitud de la función administrativa impone la necesidad de crear diversas esferas de competencia que reciben la designación de órganos administrativos". (6)

Los órganos administrativos, como instrumentos gubernamentales necesarios para cumplir con los objetivos del Estado, requieren tener competencia; es decir, facultad de actuar, poder legal para ejecutar o realizar determinados actos; ésta competencia sólo puede otorgarla la Ley. Al hacer la anterior afirmación aceptamos la tesis que se denomina del origen legal de la competencia frente a la teoría civilista que trata de encontrar el origen de esta competencia en la noción del mandato. Así entonces, La Administración Pública y sus órganos se sustentan, como el Estado moderno mismo, en la noción

(6) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. México, 1988. P. 140.

na Suprema; es decir, en la Constitución y en las demás leyes que siempre debén estar en consonancia con áquellas, =
púés si no fuera así los ciudadanos estarían expuestos a las arbitrariedades de quienes ejercen la función pública. Cuando nos referimos a la ley lo hacemos en sentido material y no sólo formal, púés nuestra Constitución establece en el artículo 89 la facultad del Presidente de la República para emitir decretos y reglamentos que contribuyan, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Nuestra Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad de fijar o establecer por medio de la Ley el número de Secretarías para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, así como la facultad de distribuir entre ellas el número de asuntos que deberán atender. Varias han sido las Leyes elaboradas para organizar las distintas Secretarías y sus atribuciones, la última de ellas, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, que abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, bajo el rubro de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización y coordinación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, con la finalidad de evitar duplicidad de funciones y disponer del mejor uso de los me-

dios para el desarrollo de los objetivos nacionales. Faculta al Poder Ejecutivo para su cumplimiento, quien contará para el despacho de los negocios de orden administrativo con Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y se auxiliara de las Entidades de la Administración Pública Para estatal.

De acuerdo con la competencia que la Ley atribuye a los órganos administrativos, éstos pueden clasificarse, en opinión de varios autores, en autoridades y órganos auxiliares. Los primeros actúan con autorización expresa de la Ley para realizar sus objetivos y su actuación afecta a los particulares, a los que puede imponer sus determinaciones. Los segundos contribuyen a la actuación de las autoridades; es decir, contribuyen a que éstas tomen sus determinaciones.

Los órganos auxiliares, por otra parte, pueden clasificarse a su vez en órganos de preparación, que se encargan de realizar los estudios y preparativos técnicos necesarios para que la autoridad pueda decidir los asuntos de su competencia y órganos de consulta que sirven ya sea para representar a un determinado grupo social frente a una autoridad, o bien para emitir opiniones especializadas a petición de la propia autoridad. Por último, estos organismos, pueden ser colegiados o unitarios.

Así, pues el Derecho, tiene una gran importancia en la -

Administración Pública, ya que son normas jurídicas las que crean sus diferentes órganos, determinan su función y señalan los límites de su actividad.

Por otra parte, es necesario determinar bajo que régimen están colocados aquellos que preparan, toman y ejecutan las decisiones por medio de las cuales se realiza la administración de un país. Sin embargo, en la Administración Pública moderna el Derecho no lo es todo pues "aún la mejor de las constituciones no establece por sí sola un buen gobierno ni una Administración Pública eficiente. Existen otros importantes elementos que contribuyen a su mejor estructuración y capacidad de servicio; dentro de éstos elementos se encuentra desde luego el factor humano, al que habremos de referirnos posteriormente, y la organización técnica, es decir, la aplicación de los conocimientos científicos y de las experiencias prácticas que pueden contribuir a la mejor actuación de los órganos administrativos.

En los últimos años y debido fundamentalmente a la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica ha aumentado la preocupación por los temas referentes al mejoramiento de los sistemas técnicos de la administración en general, y por lo tanto en la pública.

Dentro del tema de la organización técnica de la administración pública destacan por su importancia las siguientes

cuestiones:

- a.- La Planificación, especialmente, a largo plazo que comprende la formulación de programas realistas basados en el conocimiento y jerarquización de los problemas sociales.
- b.- La Administración de Personal, que abarca el problema de las relaciones humanas en La Administración Pública, la selección y dirección del personal que interviene en las tareas gubernamentales, así como la dirección adecuada de ese personal.
- c.- Métodos de acción referentes a las formas de asegurar la coordinación en el trabajo, a la sistematización de ciertas tareas en las que la administración entra en contacto directo con el público y a los grados de centralización o descentralización.

-EL ELEMENTO HUMANO-

"El Estado como persona moral requiere la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad, y esas personas físicas se relacionen directamente con los órganos administrativos, constituyéndose titulares de ellos y asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos" (7)

La estructura de la Administración Pública está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines; esta organización jurídica, requiere de las personas físicas -servidores públicos- que aporten mediante retribución, su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales.

Los párrafos anteriores expresan con claridad la existencia e importancia del factor humano dentro de La Administración Pública. Ya se ha analizado la importancia del Derecho y de la organización técnica dentro de la administración y ahora nos ocupamos de este elemento, que para muchos autores estudiosos del tema que nos ocupa es el más importante, el fundamental en la actividad del Estado; así afirma el maestro Bielsa: "que siempre que se trata de una organización o de una simple institución, lo que más importa es el valor humano". (8)

(7) Bielsa, Rafael. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 20a. Edición. México, 1980. P. 19.

(8) Bielsa Rafael. op. cit. P. 124.

Así pues, la importancia del hombre dentro de La Administración es indiscutible y, sin embargo, nunca está por demás tener las afirmaciones anteriores en el primer plano de las preocupaciones públicas y de los estudios que sobre la acción del Estado y su mejoramiento se realizan, pues el problema de La Administración Pública no puede concebirse sólo en términos de dinero, es decir, de presupuestos y de planes técnicos como piensan algunos políticos: éste es sobre todo un problema humano, un problema de hombres capaces de realizar los planes gubernamentales, de cumplir los fines del Estado, las aspiraciones sociales. La idea rígida y legalista de La Administración Pública ha sido desplazada cada día en un mayor grado por una concepción más humana, técnica y funcional.

Al hablar del factor hombre nos referimos a su idoneidad integral, o lo que es lo mismo, a su capacidad profesional, intelectual o moral; al hombre que interviene en La Administración Pública, más que a otros trabajadores, se le exigen condiciones superiores, una preparación congruente con la función que ejerce; ante todo se le exige una amplia educación cívica y una clara conciencia de la legalidad y de la moralidad que deben imperar en la acción administrativa. La moral del Servidor Público es fundamental y debe estar basada esencialmente en la decisión de servir a la sociedad.

La superación del factor humano a través de una cultura mas amplia, de una mejor educación cívica, de la elevación moral y de retribuciones decorosas, es sin duda una de las exigencias inaplazables de nuestro tiempo y de nuestro país; de la satisfacción de esta exigencia dependerá en gran parte la superación de La Administración Pública mexicana que tiene urgencia de resolver los graves problemas que padece la sociedad, cumpliendo la palabra empeñada por La Revolución - al aplicar consecuentemente sus postulados y sus programas.

Cada día el número de servidores de nuestra administración crece en forma alarmante; los derechos que ha adquirido la burocracia y la falta de fuentes de trabajo bien retribuidas son factores que contribuyen a la afluencia casi tumultuosa de hombres y mujeres que tratan de ingresar a prestar sus servicios en las oficinas gubernamentales. Lo grave es que el ingreso de un mayor número de mexicanos a las tareas del gobierno no ha significado, ni significa por desgracia, una mayor bondad en La Administración Pública ni el desarrollo acelerado de nuestro país. Quienes ingresan al servicio público no cuentan, por lo general, con los conocimientos técnicos necesarios y a veces ni siquiera con los elementales para servir eficientemente; menos aún con el desarrollo cívico y cultural y con la integridad moral que serían deseables. - Esto hace mas difícil la posibilidad de mejorar la Administra

ción Pública, pues dice Bielsa que "El funcionario que tiene conciencia de su inferioridad, suple la idoneidad con la adulación y con la complicidad en favor del superior". (9)

Destacada la importancia del factor humano y precisadas algunas de las graves deficiencias que padece, podemos afirmar que una de las tareas más urgentes de nuestro país es preparar a los futuros servidores públicos, seguros como estamos de que esa preparación habrá de ser determinante para la superación de la Administración Pública, por lo que consideramos que deben establecerse academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los servidores públicos adquieran los conocimientos que se requieren para el mantenimiento de aptitud profesional, y que le sirvan para obtener ascensos conforme al escalafón, cosa que es importante, pero a nosotros nos parece que tan importante o más, es que un mínimo de estudios se realice previamente y como requisito indispensable para el ingreso al servicio público en escuelas especializadas, por el Estado.

Al respecto, el artículo 123 Constitucional establece claramente la obligación por parte del Estado para organizar escuelas de Administración Pública.

La elaboración de una ley reglamentaria en la que se establezca sistemáticamente el establecimiento de estas es-

(9) Bielsa, Rafael. *ibidem*. P. 126.

cuelas, será uno de los instrumentos mas valiosos para contribuir a la superación del elemento humano como formula indispensable para elevar las funciones administrativas.

-LA RELACION DE SERVICIO-

Al tratar este tema los autores han emitido numerosas opiniones tratando de señalar la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los servidores públicos. Estas opiniones pueden dividirse en dos grandes grupos: Las teorías de Derecho Privado y las teorías del Derecho Público.

Las primeras, tratan de determinar la naturaleza de la relación de servicio acudiendo a los elementos generales del Derecho Civil, considerando que se tratan de una relación surgida como resultado, bien de un contrato de locación de obra o de un contrato de mandato. Esta teoría explica que en la relación que venimos analizando se dan todas las características o elementos del contrato de derecho privado; acuerdo de voluntades, consentimiento y objeto, capacidad legal y formalidades. Frente a la objeción que se formula diciendo que el Estado fija unilateralmente las condiciones de trabajo, lo que determina que no haya igualdad entre las partes, los defensores de esta teoría dicen que aquí aparece propiamente la figura del contrato de adhesión.

Independientemente de un análisis más minucioso de las distintas figuras contractuales que se señalan como origen de la relación de servicio, y de la amplia crítica que se pueda hacer a ellas, deben descartarse las teorías civilistas, pues es el Derecho Público el que determina y regula las re-

laciones en que el Estado interviene. Cada día el Derecho Administrativo deja de tener conexiones con el Derecho Privado y se depuran y reafirman sus propias teorías, siempre en relación con los mandatos del orden público.

Las teorías de Derecho Público que han surgido para definir la relación del Estado y sus servidores son:

- I.- La que establece que es un acto unilateral del Estado.
- II.- La que sostiene que es un acto contractual; y
- III.- La que afirma que es un acto de condición.

I.- La Tesis Unilateral señala que para que exista la relación de servicio no es necesario el consentimiento del trabajador o agente público, porque todos los ciudadanos tienen la obligación de servir al Estado en la medida de sus posibilidades. Esta tesis es inaceptable en nuestro Régimen Constitucional, pues el artículo 5º de nuestra norma suprema, expresa que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, y que sólo podrán ser obligatorios determinados servicios públicos, en los términos que establezcan las leyes respectivas y enuncia: el de las armas y jurados, así como el desempeño de cargos consergiles y los de elección popular, las funciones electorales y censales y el servicio social de las distintas profesiones que se retribuirán en los términos de Ley.

11.- La Tesis Contractual considera que la relación de servicio tiene su origen en un contrato administrativo en el que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador, sin que importe la ausencia de igualdad entre las partes, puesto que ésto parece ser una característica de todos los contratos administrativos. También se recurre a la figura del contrato de adhesión para explicar el hecho de que la remuneración y en general los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos estén previamente señaladas y puedan ser motivo de modificaciones unilaterales por parte del Estado.

Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables, dice el maestro Fraga. Además de que en ellas se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si existen los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la Ley o como la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. En efecto, este constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres y como esas necesidades y los medios de que los par-

ticulares disponen para darle satisfacción, varían de caso a caso, es natural que las consecuencias del contrato debán adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce.

Por otra parte, en esta relación, como en la acción misma de la administración gubernamental, lo más importante es el interés público, las necesidades públicas, los fines del Estado, por tanto, las consideraciones de Derecho Privado no pueden ni deben tener intervención en esta relación, sin que ésto quiera decir que se desconozcan los derechos mínimos, individuales del servidor de la Administración. Así pues, la relación entre el Estado y los servidores es una relación de Derecho Público.

III.- La Tesis del Acto Condición que es la más acertada como explicación acerca de la naturaleza de la relación de servicio público, señala que ésta se deriva de un acto en el que concurren la voluntad del Estado que extiende un nombramiento por parte, y la del particular que lo acepta, por otra parte, y que este acto trae como consecuencia condicionar la aplicación de las disposiciones legales que previamente para fijar en forma abstracta los derechos y las obligaciones de los titulares de los órganos administrativos, a un caso particular o concreto.

En torno a este tema nos parece interesante la ejecuto-

ria de la Corte citada por Serra Rojas: "No es correcta la tesis de que como los trabajadores al servicio del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquellos las disposiciones que rigen a éste; pues si bien es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual a cambio de una retribución - convenida, también lo es que los trabajadores al servicio - del Estado celebran un contrato de trabajo sui-generis que - entraña en realidad un acto administrativo y es por ello que la Ley Federal del Trabajo establece que los Servidores Pú - blicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus rela - ciones para con el Estado deben regirse por una Ley especial, como lo es actualmente El Estatuto Jurídico del Trabajo" (10).

Cabe señalar que en la actualidad es el apartado "B" del artículo 123 Constitucional en el cual se fundamentan los dere - chos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, de donde deriva la Ley Burocrática.

(10) Serra Rojas. op. cit. P. 113.

-DEBERES DE LOS EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS-

El vínculo jurídico que se establece por virtud del servicio público entre el trabajador y el Estado hace surgir - como ya ha quedado de manifiesto, deberes y derechos para ambas partes.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, establece en 23 fracciones un catálogo de las obligaciones que debe cumplir todo Servidor - Público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en su desempeño. La vigilancia de su observación está a cargo en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las Dependencias y Entidades.

Su incumplimiento dará lugar a los procedimientos y a la aplicación de las sanciones que corresponda, según la naturaleza de la infracción en que se incurra. Tales como sanciones económicas, apercibimiento, amonestación, destitución y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que - dispongan otras leyes.

Las obligaciones a que se refiere el artículo 47 son:

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 manejo de recursos económicos públicos;

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

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

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

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de 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 éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia

o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este 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 designó o de haber cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como 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 ó particular que la ley le prohíba;

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

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 a aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por

afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

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

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

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

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

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

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los Servidores Públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

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

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

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

Resulta importante señalar que la naturaleza de las obligaciones a las que se ha hecho referencia, no se encuentran plenamente definidas, lo que se traduce en la libertad de la autoridad administrativa de ejecutar de manera discrecional las sanciones por los actos u omisiones a que está obligado el Servidor Público. El precepto citado no indica que debe entenderse por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato; asimismo, se confunden los términos que mencionan las fracciones III y IV respecto de la información reservada e información confidencial; además la fracción IX es contradictoria a la esencia de la propia Ley, toda vez que no puede ser sujeto de responsabilidad administrativa, quien no posea la condición de Servidor Público, de conformidad con lo previsto en el artículo 108 de nuestra Constitución Federal.

A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segun-

do párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59; el primero se refiere a cuando el Servidor Público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello "realice cualquier conducta injusta". Por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley.

—TIPOS DE RESPONSABILIDADES—

La evolución del Estado está ligada íntimamente al proceso de su auto-limitación y a los esfuerzos de la sociedad para mejorarlo como instrumento o servicio a la colectividad.

En la antigüedad la fuerza fué el origen del mando y del poder, que después fué justificado a través de distintas teorías que hacían derivar este poder de la voluntad divina; de ahí que quienes gobernaban no respondieran de sus actos ante la sociedad ni fueran castigados por realizar una conducta -contaria al Derecho o a los intereses de los gobernados. Al transcurso de los años la responsabilidad existió solamente entre los Servidores Públicos de menor jerarquía y frente a los superiores, pero los de alta jerarquía seguían actuando en forma ilimitada conforme a los dictados de su propia voluntad y capricho.

La aparición de nuevas ideas y las grandes transformaciones sociales de la historia hicieron surgir el Estado moderno como organización que se apoya y tiene su origen en la voluntad popular, en la soberanía de la nación. De éste nuevo concepto del Estado se deriva la idea de que los gobernantes deben ser responsables de su conducta ante la fuente de todo poder, es decir, ante el pueblo. A partir de entonces la evolución del concepto de responsabilidad se apoya fundamentalmente en el perfeccionamiento de los órganos representativos

de la voluntad popular, en el mejoramiento del Derecho y en la determinación cada vez mas precisa de los procedimientos para castigar a quienes cometen actos u omisiones contrarias al Derecho y perjudiciales al Estado, a la Sociedad o a los particulares, incurriendo por tanto en responsabilidad.

Así pues, los Servidores de la Administración Pública, como servidores del pueblo mismo en que se apoya el Estado, tienen que responder de sus actos y tienen que sufrir las = sanciones determinadas por el Derecho en caso de que su conducta viole una norma jurídica, y sea lesiva para el Estado, tráiga perjuicios sociales, o lesione a los particulares. Quiere ésto decir que el poder, la autoridad, el mando, jamás deben ser fuentes de impunidad que impida el castigo de los actos arbitrarios o antijurídicos de quienes tienen la - obligación de servir a sus semejantes, poniendo en movimiento los órganos del Estado.

Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes auto-críticos, dice la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, en donde de la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del dés-pota, en una forma constitucional como la que nos rige, se -requiere de cada órgano del Estado tenga limitado su campo -de acción, la necesaria integración de sus órganos con hcm-

bres, exige que su función o dirección sean responsables.

Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal; pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en el que el Derecho de cada uno está limitado por el Derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren y no fijen, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que transtornen ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

Así pues el incumplimiento de los deberes que enumeramos y analizamos brevemente en el inciso anterior y de otros deberes que impone el Derecho a todos los ciudadanos, por parte de los Servidores Públicos, hace surgir la responsabilidad. "La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la Ley por haber cometido un delito, una falta o causado una pérdida o un daño a otro. La responsabilidad puede contraerse respecto de la Administración Pública o respecto de terceros, es decir, puede ser interna o externa; y por otra parte, puede ser jurídica cuando se determina por la Ley

y política cuando llega hasta el órgano legislativo, como en el caso de la responsabilidad ministerial". (11)

De la definición del maestro Serra Rojas se refiere que la responsabilidad puede ser, y en la práctica así es, de tres tipos; Penal, Administrativa y Civil.

Benjamín Villegas dice : "La transgresión de un deber de la función o empleo no tiene siempre efectos unívocos; puede consistir en la violación de una norma meramente disciplinaria, sin otras consecuencias, o puede causar un daño patrimonial a la Administración Pública o puede configurar un delito del Derecho Penal". (12)

De la multiplicidad de efectos, opina el mismo autor, se derivan las distintas clases de responsabilidad y de sanciones: La disciplinaria o administrativa, la civil o patrimonial y la penal

La responsabilidad como consecuencia del incumplimiento de los deberes a que están sujetos quienes ponen en movimiento los órganos del Estado, constituye un aspecto importante dentro de la Administración Pública pues la existencia de la responsabilidad y la aplicación de diversas sanciones a los Servidores Públicos, son elementos que deben servir para terminar con los vicios y arbitrariedades que imperan y se cometen en las tareas gubernamentales; sin embargo, no podemos dejar de señalar que este aspecto, es decir, el de la respon-

(11) Serra Rojas. Ibidem. P. 114

(12) Villegas Basalbildazo, Benjamín. Derecho Administrativo - Editorial Bctaj. 3ª Edición. Buenos Aires, Argentina, 1945. P. 188.

sabilidad y las sanciones, debe ser el último recurso para el mejoramiento de La Administración, pues lo deseable es organizar convenientemente el servicio público y no tener que aplicar normas represivas, ya que como dice Rivera Silva: "La abundancia de - Leyes represivas - reforma o ampliación de los Códigos Penales Comunes, de Justicia Militar, de Policía, etc.-, presupone: 1) Un efectivo incremento de la delincuencia o nuevas formas de ella lo que ocurre en épocas de degradación moral de males tar económico, de desordenes políticos y sociales; 2) Un pre_suntivo estado de peligrosidad que a veces consiste en preocupación, temor o intimidación a que se quiere conjurar o impedir mediante res tricciones de la libertad para que no se exteriorice el descontento, la reprobación o el repudio de situaciones políticas y económicas". (13)

No obstante lo anterior, la importancia del tema que se trata en este inciso es manifiesta. Desde la época de la colonia existía una especie de juicio público denominado resi_dencia, al cual se sujetaban los funcionarios de la corona y cuyo objeto era averiguar si uno se éstos Servidores Públicos que dejaba su puesto, había cumplido sus deberes y tareas honesta y satisfactoriamente. Por otra parte, desde nuestra pri_mera Constitución de 1814 y todas la Leyes Supremas que ha tenido el país a lo largo de la historia se han ocupado de la _ responsabilidad de los servidores públicos a través de dis_

(13) Rivera Silva, Manuel.- El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, - S. A. 2a. Edición. México, D. F. 1970. P. 203

tintas disposiciones contenidas en sus articulados.

Para concluir, las responsabilidades más importantes - en que pueden incurrir los Servidores Públicos son evidentemente, la responsabilidad Civil, Penal, y Administrativa, las cuales serán tratadas en los capítulos siguientes.

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD CIVIL

- A.- Su Ubicación en el Derecho Civil**
- B.- Su Ubicación en el Derecho Administrativo**
- C.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos y Empleados de la Administración Pública.**

SU UBICACION EN EL DERECHO CIVIL

Como ha quedado precisado, en el capítulo que antecede, la Administración Pública está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines; ésta organización jurídica requiere de las personas físicas, Servidores Públicos.

A mayor abundamiento, el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos, los cuales han nacido por mandatos legales y que son ejercidos por los titulares de un Servicio Público.

Ahora bien, la actividad desarrollada por el Estado para la consecución de sus fines, puede acarrear perjuicios físicos ó económicos a los particulares y es en donde surge la incognita de a quien se le exige respuesta a dichos actos.

Al respecto, el Derecho Civil consagra la norma de que - "Todo perjuicio por un hecho ilícito tiene reparación" la sanción correspondiente al que causa un daño es de orden restaurador, sea pago, restitución, resarcimiento, etc., y es así - que los titulares de desarrollar un servicio público al llevar a cabo su actividad, no están exentos de cometer violaciones legales, sin culpa, dolosamente, por imprudencia ó simplemente por el manejo de las cosas que originan perjuicios, así entonces puede derivarse la violación del deber del Servicio en la

Administración Pública, la que puede dar origen a la responsabilidad civil ó patrimonial a cargo del Servidor Público. Al respecto, la responsabilidad civil comprende la culpa y el --daño ó perjuicio, y es así que se menciona que se incurre en culpa cuando se causa un perjuicio al obrar en contra de las disposiciones legales establecidas en un Estado de Derechc.

Por cuanto se refiere a la responsabilidad civil en que puede incurrir cualquier Servidor Público, resulta importante señalar que se considera que la relación del Servidor Público con el Estado, es un contrato, de lo que se deduce que la responsabilidad en caso de ilícito es de origen contractual, por tanto es indispensable que se traduzcan los elementos de culpa, daño y el nexo de causalidad entre ellos, lo que redundaría que la acción u omisión en que incurran los Servidores Públicos se encuentran regidos en razón del ejercicio de una función pública.

Se dice que la culpa es una acción u omisión imputable a determinada persona. De esto se desprende como elemento esencial la imputabilidad, entendiéndose imputable al sujeto que posee las condiciones que el Estado de Derecho fija para que sea responsable de sus actos u omisiones, puesto que sin esta cualidad no habría calidad; sobre este planteamiento se configura una responsabilidad patrimonial, en razón de la relación contractual que une al Servidor Público con el Estado y es así

que el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal dispone: El Estado tiene obligación de responder de los daños causados - por sus "funcionarios" en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el "funcionario" directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

De lo anterior, es claro identificar que la responsabilidad civil de los Servidores Públicos, no se traduce por sus actos como particulares, sino al ejercicio de su empleo, cargo o comisión que desempeñen lo que repercute en un daño causado a los intereses del Estado, entendiéndose como la disminución del patrimonio del poder público, apreciado en forma pecunaria.

Sobre este aspecto, el jurista mexicano Gabino Fraga menciona: "La responsabilidad civil tiene, de acuerdo con nuestra legislación, como principal dominio, en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones... Cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable..."(14)

(14) Fraga, Gabino. *ibidem*. P. 145.

Cabe señalar que respecto de esta situación hay diversas tesis que precisan la responsabilidad indirecta del Estado, con motivo de actos contrarios al ordenamiento legal llevados a cabo por sus servidores.

a.- Teoría de la Responsabilidad Objetiva.- Un acto ilegal de la administración sirve de base para la determinación de la responsabilidad.

b.- La Teoría del Riesgo Profesional. Esta tesis se inspira en el Derecho Laboral bajo el principio de la responsabilidad del patrón de indemnizar a sus trabajadores por riesgos de trabajo. Así el Estado debe cubrir los riesgos que implica el funcionamiento de los Servicios Públicos y el ejercicio de las demás funciones.

c.- Teoría de la Culpa o Negligencia. Considera esta teoría que el Estado debe responder en virtud de no haber puesto el cuidado debido a la elección de sus servidores.

d.- Teoría de la Culpa del Servicio Público.- Esta tesis se funda en el funcionamiento irregular de los servicios públicos, los cuales es una obligación del Estado atender con toda diligencia.

Sobre el particular, conviene precisar que la responsabilidad a la que están sujetos los Servidores Públicos es de naturaleza disciplinaria, toda vez que está encaminada a la realización de sus actos que redundan al interés público; en tanto la responsabilidad civil, obliga a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, ó por el hecho de cosas ó por actos de las personas por las que deba responder. Al respecto, el servidor público puede ser sujeto de la responsabilidad subjetiva, en virtud de que recae sobre su persona, como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otro individuo, sin perjuicio de que esta responsabilidad trascienda al acto público que desempeña, en éste caso será responsable disciplinariamente; en tanto el Estado puede incurrir en responsabilidad objetiva por actos irregulares que cometan los Servidores Públicos, ya que la responsabilidad objetiva tiende a reparar el daño o perjuicio causado por estos sujetos a través de la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de éstos actos es decir, si el daño lo produjo un Servidor Público durante el ejercicio de sus funciones.

—SU UBICACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO—

El maestro Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, nos indica "que la definición más general es aquella que define al Derecho Administrativo, como la rama del Derecho - Público Interno y en muchos aspectos externo, constituido por el conjunto de normas para la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y del ejercicio de la función administrativa del Estado." (15)

El Estado entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, es por eso que se organiza en una forma adecuada, lo que constituye la administración Pública, la cual está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quien se encomienda la realización de sus fines, y cuyas generalidades serán tratadas en capítulo siguientes; esta organización jurídica requiere de las personas físicas, -Servidores Públicos- que aportan, mediante retribución su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales. Amayor abundamiento el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos, los cuales han nacido por mandatos legales y que son ejercidos por los titulares del Servicio Público, que son personas físicas.

(15) Serra Rojas. *ibidem*. P. 268.

La responsabilidad de La Administración es una de las condiciones esenciales del régimen administrativo del Estado de Derecho.

Sabido es que el Derecho Civil consagra la norma de que todo perjuicio por un hecho ilícito tiene reparación, la sanción correspondiente al que causa un daño es de orden restaurador, sea pago, restitución, resarcimiento, etc., pero al fin y al cabo no es más que una indemnización por el daño injustamente causado.

En el Derecho Administrativo la responsabilidad del Estado por el hecho personal no existe en virtud de que el Estado no es un ser conciente, ni tiene voluntad, es un ente jurídico o centro de imputación de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar, utilizando para ello personas físicas -Servidores Públicos- para lograr la consecución de sus fines.

Es por ello que los titulares del servicio público, al llevar a cabo su actividad cometen las violaciones legales sin culpa, dolosamente, por imprudencia ó simplemente por el manejo de las cosas que originan perjuicios. Cuando una dependencia del ejecutivo es responsable, con ello indicamos que son responsables las personas físicas que atienden esos servicios públicos ó que su funcionamiento puede originar en determinadas condiciones una responsabilidad.

El Estado debe ser acreedor a una sanción preestablecida

por él en el curso de su actividad, cuando llegue a violar la esfera jurídica protectora de los particulares y en cuya violación viene a concretarse su responsabilidad. Mas la aceptación del principio de la responsabilidad del Estado, nos plantea diversos asuntos: a) El derivado de su propia naturaleza como una persona moral, que no tiene otra finalidad que la que le señala la Ley, inspirada en la utilidad, puede ser responsable, y b) Saber hasta que límite el estado puede ser obligado a responder por actos de otro ó por el uso de las mismas cosas.

El derecho a la indemnización que tiene el particular -agraviado es el punto de origen para concretar quien es el -responsable de ese perjuicio, si el Estado o el Servidor Público, o si la responsabilidad incumbe a ambos. Claro es que se debe señalar que la responsabilidad del Estado puede tener por origen una relación contractual misma que ha sido acogida sin titubeos.

Los estudiosos del derecho han analizado sendas soluciones sobre los Derechos que posee el particular, originados por el funcionamiento de los servicios de la administración, que les causa perjuicio a su patrimonio, de los cuales enunciaremos las siguientes:

a.- Concepción subjetiva de la responsabilidad. La teoría clásica de la responsabilidad o concepción subjetiva, con

sidera que el Estado es irresponsable, que el Servidor Público es el único responsable, porque está obligado al estricto cumplimiento de la Ley y con más razón cuando éste, actuando ilícitamente, viola los deberes a su cargo ocasionando con ello daños de los cuales su responsabilidad es irrestricta. Esta tesis que parte del concepto de la culpa, aduce que la persona soberana de Derecho Público no podrá someterse a ninguna culpa y al no existir ésta, no podrá hacerse responsable frente a los particulares de los daños ocasionados.

b.- La Teoría Objetiva de la Responsabilidad. Esta teoría considera que el Estado es responsable de la acción de sus agentes, y sobre todo, del funcionamiento de los Servicios Públicos.

c.- La Teoría de la Coexistencia de la Responsabilidad del Servidor Público y la del Estado. Esta tesis considera que la responsabilidad incumbe, según los casos, sea el servidor público, sea el Estado o ambos. Investiga las condiciones bajo las cuales se ha producido el daño, mismas que sirven como fundamento para iniciar la demanda a cualquiera de las dos. Esta teoría se basa en razones de equidad y de justicia para distribuir el régimen de las cargas públicas.

d.- La Responsabilidad Directa o sin Falta. Esta teoría presenta una hipótesis bastante interesante cuando la administración obrando legalmente puede causar un daño a un particu-

lar. Al Servidor Público no se le puede reprochar pues ha actuado en función de un mandato legal, pero sin embargo su acción ha producido un demerito patrimonial. Avanzando progresivamente el Derecho Administrativo considera justo indemnizar al particular dañado por un acto legal aduciendo justas razones de equidad.

e.- La Responsabilidad Indirecta o Culposa del Estado. Esta tesis presenta el caso de que los Servidores Públicos actuen indebidamente y con ello ocasionen daños a los particulares, mismos que tienen el derecho de exigir al Estado, - se les indemnice de los daños sufridos.

El acto indebido puede consistir en impericia, negligencia del servidor y esta acción violatoria, necesariamente - producirá daños y por ende una reparación patrimonial.

Esta doctrina de la responsabilidad indirecta del Estado se inspira originariamente en los principios del Derecho Privado en lo referente a la responsabilidad por culpa de tercero y de carácter subsidiario.

En el transcurso de esta evolución de ideas, significación bastante aquellas teorías que aplican los postulados del Derecho Civil a la Administración Pública. Estas doctrinas circunscribían a la esfera del Derecho Privado las relaciones de los Servidores Públicos con el Estado, sin embargo difieren con las corrientes modernas, que afirman que el vínculo

de unión del Estado con el Servidor normalmente es de -
Derecho Público.

Producto de lo anterior es la concepción de que, para -
que exista responsabilidad de la administración, no es nece-
sario tener que comprobar la culpa imputable al Servidor Pú-
blico, sino que será suficiente acreditar la relación de cau-
salidad entre el daño producido y el acto realizado por el -
Servidor Público, en otros términos, la idea de culpa pro-
pia del Derecho Civil, ha sido desplazada por la idea de cau-
salidad que entraña a su vez la responsabilidad objetiva y
directa de la administración.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Toda persona que tiene a su cargo una función pública, -- debe ser responsable de sus actos cualquiera que sea la naturaleza de la función que desempeña de acuerdo a su cargo, y - al grado de su jerarquía. Es la responsabilidad el medio más eficaz de prevenir los abusos de todas aquellas personas que desempeñan cargos gubernamentales; la obligación de responder, para ser efectiva debe estar establecida en la Ley con toda - precisión.

Al respecto, el Estado posee el poder disciplinario de -- aplicar a su personal que falta al cumplimiento de sus obligaciones, una cierta represión por las faltas que ha cometido - en el ejercicio de sus funciones ó que puedan producir efectos sobre el desempeño de las mismas.

Por lo anterior, la responsabilidad de los Servidores -- Públicos se produce por las irregularidades en el desempeño - de su empleo que le compete, concretado en hechos que implican una transgresión de sus deberes en virtud de omisión total ó parcial de las obligaciones que el cargo público le impone, ó bien en acciones que impliquen una falta ó delitos por las cuales se produzca un daño. Cabe hacer notar, que al respecto el Doctor Serra Rojas dice en su obra de Derecho Administrativo que La responsabilidad es política cuando trasciende

el Órgano legislativo, como la responsabilidad ministerial y jurídica cuando deriva de los mandatos de la Ley. En ésta - última agrega, se puede comprender en tres grupos importantes: La responsabilidad Civil, la Penal y la Administrativa .

Debe mencionarse igualmente, que el Servidor Público además de las obligaciones que le imponen la relación de servicio, ésta investido de derechos que no posee algún individuo en particular; al respecto, el maestro Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo menciona que para precisar la naturaleza de esos derechos se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1.- El funcionario ó empleado en su carácter de titular de algún cargo publico, tiene facultades respecto de los particulares. Tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público, y es, por lo tanto, competencia del Estado.

De manera, que, cuando está ejercitándose dicha competencia, no puede decirse que haya ejercicio de derechos del empleado ó funcionario.

Sólo se tratara de ellos cuando se le considere en calidad de particular frente al Estado.

2.- Las obligaciones y derechos del funcionario ó empleado constituyen una situación jurídica general no establecida

para individuo en particular.

En consecuencia, la cuestión de los derechos de los empleados no debe plantearse refiriéndola a si éstos tienen una garantía en contra de la modificación de la Ley, sino en forma de examinar si mientras ésta no cambia están protegidos -- contra afectaciones que se hagan por medidas que no sean legislativas.

El funcionario y empleado no puede tener derecho a que la Ley que rige en el momento de su ingreso a la función permanezca inalterable hasta que salgan de éstas; pero si pueden tenerlo a que, mientras rija una Ley que les otorgue prerrogativas frente al poder público, éste respete tales prerrogativas.

3.- El hecho de que sea una Ley la que defina la situación del empleado ó funcionario, no debe ser un motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la Ley se -- considera como una de las fuentes del Derecho.

4.- Tampoco se puede negar la existencia de un derecho -- por la simple circunstancia de que no sea de índole patrimonial, ni puede disponerse de él, pues aún el mismo Derecho -- Civil reconoce otros derechos distintos de los patrimoniales y que son también intransmisibles, como sucede con los de un socio en una sociedad Intuitu Personae.

5.- Por último, el respeto en favor del empleado "Servidor Público" de las prerrogativas que la Ley otorga, no es in compatible ni con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer por conducto de la administración, ni con el funcionamiento regular continuo de dicho servicio. Es decir, aún considerando a la administra ción obligada respecto al empleado mientras rige la Ley que impone la obligación, y sólo mientras rige, no se desvirtúan los principios que inspiran el estatuto del empleado, y por lo mismo, el poder público puede cambiar dicho estatuto para hacer más eficaz el servicio.

Sobre el particular puede decirse que el Estado tiene la facultad disciplinaria de imponer a su personal por alguna fal ta al cumplimiento de sus obligaciones una sanción correctiva que produzca efectos sobre el ejercicio de las mismas. Así -- mismo, resulta importante señalar que las medidas correctivas que impone el Estado a sus Servidores Públicos, es con el obje to de prevenir cualquier desviación en el ejercicio de las fun ciones que le competen. Cabe señalar que el Servidor Público tiene el deber como cualquier ciudadano de observar las normas que le impone la Ley y es así, que debe distinguirse sus actos como particular, que redundan en la esfera jurídica de su persona; del ejercicio del servicio público que desempeña, que -- está encaminado al bien común.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD PENAL

- A.- Importancia de la Normas Penales en la Administración Pública.
- B.- Los Fundamentos Constitucionales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- C.- Delitos Comunes-Servidores Publicos.

—IMPORTANCIA DE LAS NORMAS PENALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA—

La responsabilidad penal de los Servidores Públicos puede tener lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer ó bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que se desempeñe una función pública.

Este ordenamiento permite a la autoridad del Estado, a ejercer una vigilancia que se extiende al grado de pasar los límites de lo estrictamente funcional, o sea del poder meramente disciplinario; en concreto tiene por objeto prevenir o reprimir la conducta en aquellos casos en que el Servidor Público obrando dentro o fuera del servicio público comete verdaderos actos delictivos.

Este tipo de transgresión es particularmente de tal gravedad que afecta no solamente la disciplina del Servicio Público, sino también el orden público y el ambiente social. Los efectos no se limitan a lo interno de La Administración Pública. Trascienden al exterior. En la mayoría de los casos el dolo está insito en la violación del deber público. El quebrantamiento del deber con consecuencias penales especiales dá lugar a la sanción punitiva. También puede ser objeto de sanciones penales el Servidor Público que transgreda el orden fuera de su función. Este tipo de sanción alcanza en sus efectos a los bienes y libertades de la persona.

"El Derecho Penal Administrativo está constituido por preceptos exclusivamente administrativos sancionados penalmente. Para el Derecho Penal en sentido estricto su objeto principal es la prevención y la represión de la delincuencia considerada en sí como violación del orden jurídico general. Lo que caracteriza al Derecho Penal Administrativo no es el interés administrativo tutelado, sino la esencia exclusivamente administrativa del precepto sancionado. El derecho penal común protege con muchas incriminaciones intereses administrativos, por ejemplo; delitos contra la administración pública, pero los hechos que violan tales intereses, o equivalen en substancia a hechos concernientes a delitos comunes como el peculado, ó son considerados por las leyes como contrarios al orden jurídico general y no sólo al orden administrativo, por el contrario, el Derecho Penal Administrativo se sirve de la pena para reprimir violaciones de dicho orden administrativo." (16)

La doctrina ha creado diversas modalidades en la clasificación de actos delictivos, y hay quienes los clasifican en actos punibles del servidor público cometidos por razón del carácter público indicando que no se puede deducir lógicamente de la naturaleza de la relación del empleo, que violaciones del deber profesional por parte del servidor público implican un delito y entrañan una responsabilidad penal. Y qué

(16) Bielsa, Rafael. *Ibidem*. P. 33.

violaciones implican una sanción disciplinaria. Establecen que es fundamental aplicar el principio de "Nullum crimen, sine lege".

Otra clasificación que hacen los juristas es la de los actos delictivos cometidos por agentes públicos por y en razón del cargo que los liga y subordina al Estado, al cual -- denominan delitos profesionales. Entre esta clase de delitos se encuentra el cohecho, malversación de fondos públicos, -- exacciones ilegales, peculado, violación de secretos oficiales, usurpación de atribuciones. La característica especial de esta clase de delitos consiste en que sólo pueden cometerlo las personas investidas de la función pública. Completa esta clasificación de los delitos que pueden cometer tanto los Servidores públicos como los particulares y a los que se les ha denominado delitos impropios o no propiamente profesionales.

Se puede advertir que el fin último perseguido en la imposición de sanciones penales es salvaguardar el orden público, éste es el bien jurídico tutelado, y al decir esto, también -- consideramos que el agente público que es objeto de una condena por la justicia penal, debe también satisfacer el interés -- patrimonial que entraña la indemnización por el daño material que se ha producido derivado del quebrantamiento del orden punitivo.

Toda ésta clase de violaciones al cargo público se encuenen

tran debidamente establecidas en el Derecho Mexicano. En lo que corresponde al Código Penal se hayan bajo el Título de "Delitos cometidos por Servidores Públicos".

El Código Penal está constituido por normas que rigen al delito y a la pena considerados en abstractos; por las figuras típicas delictivas en concreto y sus correspondientes penas. En cambio, las leyes reguladoras del Derecho Disciplinario son principalmente genéricas.

Tienen finalidades distintas y objeto y dominio propio, sus consecuencias jurídicas difieren específicamente e incluso el procedimiento penal y el procedimiento administrativo no son los mismos, tienen y conservan siempre un tono de autonomía aplicable en función de los distintos ordenamientos legales que los regulan.

Sus fines también se diferencian, pues mientras El Derecho disciplinario aspira a mantener y a asegurar el buen funcionamiento del servicio público, la responsabilidad penal tiene como fin superior el equilibrio del orden social.

Las privaciones graves de libertad del Código Penal no se presentan en el Derecho Administrativo. Así como en el Derecho Penal predominan las penas que afectan la libertad, en el Derecho Administrativo predominan las sanciones pecuniarias.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El título Cuarto de la Constitución permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años y fué reformado por el Constituyente permanente a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982.

Esta reforma es beneficiosa puesto que era necesario un régimen adecuado de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el que cualquier abuso de poder se sancione de una manera adecuada, Estas Reformas, denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero no afectaron su esencia.

La primera "Novedad" que surge con las reformas vigentes, corresponde a la denominación del título que nos ocupa; en efecto, en lugar de referirse a las responsabilidades de los funcionarios públicos ahora se alude a "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos" la naturaleza de ésta denominación corresponde a establecer el servicio a la sociedad que representa su empleo, cargo o comisión, con esa denominación se pretende desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse los diversos Servidores Públicos de cualquier nivel, puesto que con la antigua denominación, sólo se refería a los funcionarios públicos de alto nivel. Al respecto en el

título IV Constitucional se prevé:

Artículo 108.- Este artículo establece quienes son los sujetos de Responsabilidad como Servidores Públicos. En éste precepto se contempla a un mayor número de Servidores Públicos y no sólo se limita a aquéllos "Altos funcionarios", el artículo nos dice que "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", también nos menciona a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, también incluye a los Gobernadores de los Estados a los miembros de los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial Locales.

Nos menciona que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. En éste párrafo no se le da una inmunidad por cierto tiempo, esto con el fin de que exista continuidad en su Administración. Por otro lado el párrafo mencionado adolece de un defecto que es que el Presidente sólo puede ser juzgado durante su encargo, por delitos graves del orden común. La palabra grave es de interpretación muy subjetiva, se considera que se hubiera adoptado una fórmula que no dejara lugar a dudas para calificar un delito grave de orden común, puesto que para determinar esto existen muchos criterios.

Artículo 109.- Este artículo establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias al expedir las leyes sobre Responsabilidad de los Servidores Públicos, deslindado con claridad las diversas clases que se pueden presentar como son las responsabilidades Políticas, Penales o Administrativas. Establece de la misma manera el principio de que a nadie puede imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Por otra parte no dá facultad para juzgar penalmente a los Servidores Públicos, simplemente nos menciona que serán juzgados conforme a las leyes penales respectivas. De la misma manera menciona que "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular su denuncia". Esto aunque es beneficioso, puede por temor del público a incurrir en responsabilidad, desalentar la presentación de denuncias.

Artículo 110.- Este artículo regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la substanciación del juicio político. El párrafo tercero de éste artículo regula las sanciones que se aplicarán en el juicio político. Por lo que se refiere a los sujetos de juicio político de las entidades federativas. La resolución que se de en el procedimiento es meramente declarativa puesto que con esto -

se solidifica el Sistema Federal en el que estamos organizados.

El juicio político implica pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, - para remover ó inhabilitar a cierto Servidor Público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere el órgano político la potestad para privar al respectivo Servidor Público de su patrimonio, de su libertad ó de su vida, función ésta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Artículo 111.- Con el propósito de proteger la función Constitucional desempeñada por ciertos Servidores Públicos de alta jerarquía, con respecto de posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas del Gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, éste artículo amplía la institución de inmunidad procesal de ellos en materia penal. Así pues éste artículo establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los Servidores Públicos que él mismo señala y que -- consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpaado.

Con ésto no se refiere a que la Cámara estudiará el fondo del asunto, sino que sólo se quitará un obstaculo para proceder en contra del Servidor Público.

Artículo 112.- Este artículo nos establece que si el Servidor Público comete algún delito mientras esté retirado de su encargo, no será necesaria la declaración de procedencia que menciona el artículo anterior, esta indicación obedece a lo que se protegen con la inmunidad es la función que desarrolla el Servidor Público y no al sujeto mismo.

Artículo 113.- Este artículo establece que corresponderá a las Leyes sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya sea Federal o Local, el determinar las obligaciones Administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que estos incurran. Del mismo modo este artículo da las características que deberán satisfacer las sanciones Administrativas que se determinen legislativamente.

Artículo 114.- Este artículo establece los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Mención aparte merece un análisis de las disposiciones que prevé la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, es el ordenamiento fundamental reglamentario del Título Cuarto de nuestra Constitución Federal. La exposición de motivos de ésta Ley establece la naturaleza de la Responsabilidad objeto de la misma, al disponer que en un Estado de Derecho, los ámbitos de competencia los establece la Ley expresamente y los agentes estatales hacen uso de estas facultades, el exceso o incumplimiento de éstas, lesiona gravemente el Estado de Derecho, la democracia y el sistema político que los mexicanos hemos adoptado.

Así mismo que el Servidor Público debe ser responsable de sus actos cuando está investido de autoridad, pero que no basta que sus obligaciones sean meramente declarativas, sino que se necesita de un mecanismo legal por medio del cual estas obligaciones sean exigibles y las sanciones adecuadas.

Define 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 procedimiento para prevenirlo y corregirlo, estableciendo las bases jurídicas para corregir y prevenir la corrupción en el servicio Público y garantizar su

buena prestación.

Además de los Servidores Públicos que se enlistan, en forma exhaustiva y no ejemplificativa,, se agregan los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad.

Se regula el procedimiento de declaración de procedencia por virtud del cual se estudio la presunta comisión de un delito para proceder al desafuero y así poder proceder penalmente con apego a la legislación penal. En este procedimiento no se estudia ni se resuelve el fondo del asunto, sino que se remueve un obstáculo que la Ley impone para juzgar al Sérvidor Público.

Dentro de las responsabilidades administrativas, se -- supera una deficiencia de nuestra legislación, y se regula esta responsabilidad sin perjuicio de las de naturaleza penal, civil, política y la moral. De esta manera se establece un sistema con bases sólidas y efectividad creciente, se propone un procedimiento administrativo autónomo del político y el penal, ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Para la responsabilidad administrativa se parte del catálogo de obligaciones establecidas por el legislador, la vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárqui

ces y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que tendrán facultades para imponer sanciones -- disciplinarias, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión -- hasta por tres meses.

Se establece que la Secretaría de la Contraloría como la autoridad centralizada y facultada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, e inclusive para aplicar sanciones disciplinarias que pueden ser la destitución del Servidor Público, sanción económica de tres veces el monto del beneficio obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por Resolución jurisdiccional "para volver desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por 20 años.

Los procedimientos para sancionar se ciñen a las garantías constitucionales. En estos procedimientos se contemplan recursos administrativos para impugnar los actos sancionadores.

Se reglamenta el régimen de responsabilidad administrativa que abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

También se reglamenta el hecho que los Servidores Públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades que están investidas, y se establece la obligación de algunos Servidores Públicos de presentar anualmente declaración de su situación patrimonial.

Es oportuno precisar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el instrumento legal que garantiza a los gobernados el cumplimiento debido de las obligaciones de los Servidores Públicos en el ejercicio de sus actividades, dentro del marco específico de competencias que les confiere la ley; resultando importante enunciar las disposiciones que prevé para tal cometido:

—TITULO PRIMERO.—DISPOSICIONES GENERALES—

ARTICULO 1º.— Se establece el objeto de la Ley; reglamentar el Título Cuarto Constitucional.

ARTICULO 2º.— Se refiere a los sujetos de esta Ley y nos remite al párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional.

ARTICULO 3º.— Hace una lista exhaustiva de la autoridades competentes para aplicar esta Ley.

ARTICULO 4º.— Los procedimientos para la aplicación de sanciones serán autónomos unos de otros.

—TITULO SEGUNDO.— PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PRO CEDENCIA—

ARTICULO 5º.— Del juicio político serán los enunciados en el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución.

ARTICULO 6º.— Menciona la procedencia del juicio político.

ARTICULO 6º.— Hace una lista ejemplificativa de lo que es el perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Se menciona la garantía individual consagrada en el artículo 6 de la Constitución.

ARTICULO 8º.— Establece la sanción, si es que la resolución del juicio es condenatoria.

ARTICULO 9º.— Se dá el término para iniciar el juicio político, y del mismo modo dá el plazo para aplicar las sanciones.

ARTICULO 10º.— Se reglamenta el procedimiento que establece la Constitución en su artículo 110, para juicios políticos.

ARTICULO 25º.— Se hace la reglamentación del procedimiento para la declaración de procedencia previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal.

ARTICULO 30º.- Establece que las resoluciones del poder legislativo son inatacables.

ARTICULO 31º.- Los envíos de las denuncias, a las secciones instructoras (Art. 12) se harán por riguroso turno.

ARTICULO 32º.- Se hace mención de la garantía de legalidad dentro de los procedimientos de juicio político y declaración de competencias.

ARTICULO 33º.- Se les dá facultad a las secciones o a las cámaras para que citen al inculcado para practicar alguna diligencia, también se les dá facultad para encomendar al Juez de Distrito, de la jurisdicción, para llevar a cabo las diligencias que se estimen pertinentes.

ARTICULO 34.- Se dán las reglas para que los diputados y senadores se excusen ó para que sean recusados, para conocer del asunto.

ARTICULO 35º.- Se dán las reglas y el plazo para resolver respecto a la excusa ó recusación.

ARTICULO 36º.- Expresa el Derecho que tiene tanto el inculcado como el denunciante ó querellante, de solicitar copias certificadas a oficinas ó establecimientos públicos, de la misma manera expresa la obligación que tienen éstos de proporcionarlas, y en caso de incumplimiento se faculta para que se les sancione a los referidos.

ARTICULO 37º.- Dá facultad a las secciones y a las cámaras de solicitar, de oficio ó a instancia de parte, los documentos ó expedientes originales a la autoridad correspondiente si ésta se reusa se hará acreedora a una sanción.

ARTICULO 38º.- Las cámaras no podrán actuar sin que se compruebe fehacientemente que las partes han sido citadas.

ARTICULO 39º.- Se establece el impedimento para votar a los diputados y senadores que presentaron la imputación ó que seán ó hubieran sido defensores del inculpado. Esto atiende a un principio de imparcialidad.

ARTICULO 40º.- Establece la supletoriedad de la Constitución, la Ley Orgánica, y Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las Leyes.

ARTICULO 41º.- Expresa que el juicio político, por regla general es público.

ARTICULO 42º.- Se dá la acumulación Procesal.

ARTICULO 43º.- Se dá facultad a las secciones y cámaras para imponer medidas de apercibimiento.

ARTICULO 44º.- Obliga a las cámaras a informar de sus declaraciones ó resoluciones a los organismos competentes - para conocerlas.

ARTICULO 45º.- Dá la supletoriedad al Código Federal de

Procedimientos Penales y Código Penal.

—TITULO TERCERO.— RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS—

ARTICULO 46º.— Establece a los sujetos de responsabilidad administrativa y remite al artículo 2º de esta Ley.

ARTICULO 47º.— Da una lista exhaustiva de las obligaciones de los servidores públicos.

ARTICULO 48º.— Establece el modo de designar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para los efectos de esta Ley, y al Titular de la Dependencia u Organismo descentralizado como superior jerárquico.

ARTICULO 49º.— Obliga a las Dependencias de la Administración Públicas a establecer unidades para que el público presente sus quejas y denuncias.

ARTICULO 50.— Obliga a la Secretaría, superior jerárquico y a todos los Servidores Públicos a respetar y hacer respetar el derecho de formulación de quejas y denuncias. Del mismo modo prevé que incurre en responsabilidad el Servidor Público que obstaculice este Derecho.

ARTICULO 51º.— Obliga al poder judicial y poder legislativo a implantar mecanismos para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos a su mando.

ARTICULO 52º.— Establece quien es competente para san_

cionar a los Servidores Públicos de la Secretaría y de la designación del titular de la misma.

ARTICULO 53º.- Establece las sanciones que se impondrán por falta administrativa.

ARTICULO 54º.- Da los elementos que se tomarán para imponer sanciones administrativas.

ARTICULO 55º.- Implanta los mecanismos por medio de los cuales se aplicarán las sanciones económicas que se impongan a los Servidores Públicos.

ARTICULO 56º.- Determina las reglas para la aplicación de las sanciones económicas.

ARTICULO 57º.- Obliga a los Servidores Públicos a denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su Dependencia los hechos que sean causa de responsabilidad administrativa, y tratándose de infracciones graves informará a la Secretaría.

ARTICULO 58º.- Faculta a la Secretaría a aplicar sanciones a los Contralores Internos de las Dependencias que incurran en responsabilidad.

ARTICULO 59º.- Obliga a los Servidores Públicos de las Contraloría Internas de las Dependencias a conocer de las infracciones en que incurran los sujetos de esta Ley y a aplicar las sanciones correspondientes.

ARTICULO 60º.- Dá competencia a las Contralorías Internas de las Dependencias para imponer sanciones disciplinarias, -a excepción de las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario, las cuales estarán reservadas a la Secretaría.

ARTICULO 61º.- Se establece la obligación de las Contralorías Internas de dar vista al Ministerio Público de hechos que impliquen responsabilidad penal.

ARTICULO 62º.- Se otorga facultad a la Secretaría para realizar investigaciones, y si resultaren responsables - menores lo hará del conocimiento de la Contraloría Interna de la Dependencia a efecto de que aplique la sanción correspondiente.

ARTICULO 63º.- Dá facultad a la Secretaría y a las Dependencias de abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito.

ARTICULO 64º.- Establece el procedimiento que seguirá la Secretaría para aplicar sanciones por Responsabilidad Administrativa.

ARTICULO 65º.- Se establece el procedimiento para aplicar las sanciones que seguirán las Dependencias y nos remite al artículo anterior.

ARTICULO 66º.- Establece disposiciones de carácter proce
AL 68
sal del procedimiento por responsabilidad administrativa.

ARTICULO 69º.- Faculta a la Secretaría para expedir cons
tancias que acrediten la no existencia de registro de inhabi
litación, requeridas a las personas que tiendan a prestar -
algun servicio dentro de la Administración Pública.

ARTICULO 70º.- Establece la posibilidad de impugnar la
resolución de la Secretaría que imponga alguna sanción por
responsabilidad administrativa, ante el Tribunal Fiscal de la
Federación, y los efectos de las resoluciones que emitan.

ARTICULO 71º.- Dispone que el Servidor Público sanciona-
do podrá impugnar ante la misma autoridad que emitió el acto;
asimismo establece el procedimiento a seguir.

ARTICULO 72º.- Menciona que la interposición del recur-
so a que se refiere el artículo anterior, suspende la eje-
cución de la resolución recurrida, siempre y cuando lo soli-
cite el promovente y se cumplan las reglas que prevé el mis-
mo apartado.

ARTICULO 73º.- Da opción al Servidor Público sancionado
para impugnar la resolución ante el Tribunal Fiscal de la
Federación, o ante la autoridad emisora del acto.

ARTICULO 74º.- Establece la facultad de la Secretaría o
del Superior Jerárquico de impugnar la resolución absoluta

emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 75º.- Prevé la forma de ejecutarse las resoluciones en las que se determinan sanciones administrativas.

ARTICULO 76º.- Establece la forma en que se instruirá el procedimiento cuando el Servidor Público confesare su responsabilidad.

ARTICULO 77º.- Prevé los medios de apremio con que cuenta la Secretaría para el cumplimiento de las atribuciones - que le confiere esta Ley.

ARTICULO 78º.- Establece los plazos de prescripción que tiene la Secretaría y el Superior Jerárquico para imponer las sanciones disciplinarias.

...-TITULO CUARTO.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-

• ARTICULO 79º.- La Secretaría tiene facultad para llevar un registro de la situación patrimonial de los Servidores - Públicos.

ARTICULO 80º.- Establece la obligación que tienen los servidores públicos que se enumeran en este apartado, de presentar anualmente su declaración patrimonial.

ARTICULO 81º.- Dispone la forma y plazos en que se debe presentar la declaración patrimonial indicada en el artículo anterior.

ARTICULO 82º.- Prevé la obligación de la Secretaría de expedir las normas y formatos para presentar la declaración patrimonial.

ARTICULO 83º.- Establece lo que se deberá declarar en cada una de las declaraciones patrimoniales.

ARTICULO 84º.- Faculta a la Secretaría para practicar visitas de inspección y auditoría, cuando el Servidor Público presente signos exteriores de riqueza ostensibles y notoriamente superiores a sus ingresos.

ARTICULO 85º.- Da Derecho al Servidor Público a inconformarse contra los hechos contenidos en las actas de las visitas de inspección y auditorias mediante escrito que deberá presentar en un plazo de cinco días.

ARTICULO 86º.- Los Servidores Públicos que incurran en enriquecimiento ilícito, serán sancionados como disponga el Código Penal.

ARTICULO 87º.- Establece los bienes que se tomarán en cuenta para fincar responsabilidad.

ARTICULO 88º.- Da una prohibición al Servidor Público de recibir obsequios que su valor exceda de diez veces el salario mínimo, de personas vinculadas directamente con las facultades del Servidor Público.

ARTICULO 89º.- Los donativos con las características -

que señala el artículo anterior, se tendrán que poner a disposición de la Secretaría.

ARTICULO 90º.- Se dan facultades a la Secretaría para dar vista al Ministerio Público, en caso de que el Servidor Público no acredite su enriquecimiento.

-DELITOS COMUNES-SERVIDORES PUBLICOS-

Al tratar este tema, debe mencionarse que la conducta de los Servidores Públicos, como la de todo ser humano, debe estar ajustada a los lineamientos legales establecidos para man tener y preservar un orden social. Es así que la conducta - del Servidor Público es lícita cuando esta acorde a las normas jurídicas y es ilícita cuando contraviene en el ejercicio de sus funciones, como Servidor Público.

Al hablar de la importancia de las normas penales en La Administración Pública, quedó precisado que el Código Penal está constituido por normas que rijen al delito y a la pena así mismo que la responsabilidad penal tiene como fin inmedia to el preservar y mantener el equilibrio del orden social, a través de la imposición de penas punitivas y que la actitud ilícita del Servidor Público, afecta no solamente el buen ser vicio, sino también el orden público y el ambiente social; es decir sus efectos repercuten fuera de La Administración Públi ca.

El artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, dispone que para los efectos de los delitos cometidos e por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, en los que evidentemente participan personas con éste - carácter, debe entenderse como "Servidor Público toda perso na que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier na

turalidad dentro de la Administración Pública

Respecto de los delitos en que pueden incurrir los Servidores Públicos, se debe distinguir entre los delitos comunes simples, que son aquellos que cometen fuera del ejercicio de su función pública, como puede ser homicidio, robo, lesiones, etc., con los delitos que importan a este tema que son precisamente aquellos en los que se encuentra relacionado el ejercicio de su función. Este tipo de transgresión no solamente afecta el buen servicio, sino también al orden público y el ambiente social; es decir, sus efectos repercuten fuera de la Administración Pública.

Los delitos a que nos referimos, se encuentran comprendidos en el título décimo y décimo primero del ordenamiento legal citado, siendo éstos:

- El Ejercicio Indebido de Servicio Público.
- Abuso de Autoridad.
- Coalicción de Servicios Públicos.
- Uso Indebido de Atribución y Facultades.
- Conclusión
- Intimidación.
- Ejercicio Abusivo de Funciones.
- Tráfico de Influencia.
- Cohecho.
- Peculado.

-Enriquecimiento ilícito.

-Contra la Administración de Justicia.

Resulta evidente que la existencia de conductas materialmente coincidentes entre algunas figuras delictivas (abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones, ejercicio abusivo de funciones, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito) reguladas por el Código Penal y al mismo tiempo en forma propositiva por las distintas obligaciones que prescribe el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, las sanciones previstas por ambos ordenamientos, como ya ha quedado señalado difieren de su finalidad. Es por ello que resulta posible la incoación de dos procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, el penal y el administrativo -del que se tratara en el capítulo siguiente- originados a partir de la misma conducta ilícita.

El Juez, actuando en su plenitud de jurisdicción está facultado para imponer las sanciones o penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la Administración Pública.

De lo anterior se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

por la Administración Pública y por el Juez de la Jurisdicción penal, en relación con una misma conducta infractora.

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

- A.- Formas de la Administración Pública.
- B.- La Jerarquía Administrativa
- C.- La Facultad Disciplinaria-Sanciones
- D.- Proceso- Procedimiento de Responsabilidad en contra de los Servidores Públicos.

— FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA —

El artículo 90 de nuestra Constitución política, prevé los principios fundamentales de La Administración Pública al establecer que "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades Para-Estatales..."

La Ley Organica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, es el ordenamiento legal en el que se establecen las bases de organización de La Administración Pública Federal, regulada por el Derecho Positivo, que se traduce en una función de interés público.

El artículo 1º de la Ley en comento establece las bases de la Organización de La Administración Pública Federal, siendo éstas La Administración Pública Federal Centralizada y la para estatal.

Los artículos 1º y 2º de la Ley en estudio específica que La Administración Centralizada estará integrada por:

a) LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Su titular es el Presidente de la República en el cual estará depositado el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión;

b) LAS SECRETARIAS DE ESTADO.- Son los órganos auxiliares del Ejecutivo Federal, en el Despacho de los asuntos que competen al ramo de su actividad.

c) LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.- Tienen por objeto desempeñar funciones administrativas de carácter técnico, cuyo fin inmediato es el mejoramiento de los servicios públicos.- actualmente el único Departamento Administrativo que existe -- dentro de la Administración Pública Federal, es el Departamento del Distrito Federal; al respecto han suscitado controversia -- sobre la naturaleza legal de la estructura del Departamento del Distrito Federal, pues si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo define como un Departamento Administrativo, su propia Ley Orgánica e incluso los --- artículos 44 y 73 fracción VI de nuestra Constitución Política, establece las bases que lo identifican como un Estado soberano.

d) LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- Aún y cuando la naturaleza legal de la estructura de esta Institución se en encuentra prevista en el artículo 102 de nuestra Constitución -- Política, que se refiere a los Órganos del Poder Judicial, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece = como una Dependencia de La Administración Pública Federal Centralizada.

La estructura organizacional de La Administración Pública Paraestatal se encuentra regulada en los artículos 45, 46, 47,

43 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber:

- a).- Los Organismos Descentralizados,
- b).- Empresas de Participación Estatal mayoritaria
- c).- Instituciones Nacionales de Crédito, minoritaria
- d).- Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas
- e).- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito,
- f).- Los Fideicomisos.

Sobre el particular, los organismos descentralizados, se crearán por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal y están constituidos con personalidad jurídica y patrimonio propios; las empresas de participación estatal mayoritaria se comprenderán por aquéllas en las que el Gobierno haya aportado el 50 % o más del capital social, así como en las que las acciones de capital se hagan figurar en series especiales que sólo puedan ser suscritas para el Gobierno Federal, siendo facultad única y exclusiva de él la de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; designar al presidente; al director; al gerente o vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o junta directiva u órgano de gobierno equivalente. En éste contexto se agrupan las Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones nacionales de Seguros y Fianzas y las Organizaciones auxi

liares Nacionales de Crédito; las empresas de participación -- estatal minoritaria son aquellas en las que su capital se constituya por menos del 50 % de aportación del gobierno. Los Fidei comisos, los establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que actuara como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.

—LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA—

La unidad del poder administrativo se mantiene en base a la relación jurídica que liga a los diversos órganos que comprenden la Administración Pública, situándolos a partir del que posee el mas alto grado, hasta el órgano de menos categoría.

La conservación de esta unidad se encuentra garantizada por la concentración del poder de decisión y del mando, lo que consiste en que no todos los Servidores Públicos que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver; de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

La facultad de las autoridades de imponer sus determinaciones relativas a la administración, la llevan a cabo mediante la colaboración del personal a su mando, y esto se traduce mediante las ordenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a sus inferiores, surgiendo como consecuencia una relación de dependencia entre los órganos de la administración legalmente competentes para ejecutar sus determinaciones con los demás órganos que simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquéllas autoridades.

Sobre el particular, el maestro Fraga menciona que "aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de re

solución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación. Un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados a su Secretaría, porque su intervención personal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución. Todos los actos previos a esa resolución, los necesarios para el estudio del asunto, para aportar los datos indispensables a dicha resolución, no los hace personalmente el Secretario, sino que están encomendados al grupo de empleados que dependen de él". (17)

El vínculo de dependencia entre los órganos de la Administración Pública, se regula por el grado de jerarquía que los distingue, situación que se traduce en los actos que legalmente realizan como son:

- Poder de Nombramiento.
- Poder de Mando.
- Poder de Vigilancia.
- Poder de Revisión; y
- Poder de Resolución para dirimir conflictos de competencia.

La facultad de nombramiento que tienen las autoridades superiores consiste en la capacidad que tienen de designar a los titulares de los órganos que le están subordinados. Al respecto, el Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo Federal, es el superior jerárquico de la Administración Pública.

(17) Fraga, Gabino. *ibidem*. P. 171.

El poder de mando consiste en la atribución de las autoridades superiores de dar ordenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que le están atribuídas, siendo la obligatoriedad de esas ordenes, el principio mismo de la jerarquía. Cabe señalar que las ordenes de que se habla son dirigidas única y exclusivamente a los Servidores Públicos y no a los particulares, puesto que el objetivo inmediato de las mismas es la de dotar a los Servidores Públicos de los elementos necesarios para la mejor funcionalidad en el ejercicio de sus servicios.

El poder de mando implica dirigir ordenes e instrucciones, las cuales pueden tener el carácter de individuales o generales; al respecto, las circulares siempre tendrán la cualidad de ser generales, en virtud de que regulan todos los actos de los Servidores Públicos inferiores; en tanto que las instrucciones son dirigidas a un Servidor Público en particular. Asimismo puede presentarse el caso de que la ins=trucción o la orden del superior jerárquico, contravenga a una disposición legal, sobre el particular, nuestra legislación se coloca en un plano intermedio, considerando como principio general la obligación del Servidor Público inferior de obedecer la orden de su superior, y como casos de excep=ción, aquellos en que exista una violación flagrante de una

disposición legal, o en que la orden implique la comisión de un acto sancionado por las leyes penales. En este caso el Servidor Público que obedece la orden se encontrará en la circunstancia de excluyente de responsabilidad.

La facultad de vigilancia, es otro elemento que implica relación jerárquica, consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferiores.

El poder de suspender, anular ó modificar los actos realizados por los Servidores Públicos inferiores, otorga la facultad discrecional de la autoridad superior de calificar el acto emanado de los órganos que le están subordinados.

En el caso de conflictos de competencia de diversos órganos situados en un mismo plano de atribuciones, será la autoridad jerárquica superior, quien dirima la controversia.

-LA FACULTAD DISCIPLINARIA. SANCIONES-

El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan alguna actividad en el Servicio Público le corresponde exclusivamente al Estado, entendiéndose con ello que con el fin de salvaguardar y preservar un adecuado funcionamiento en la Administración Pública, el Estado está facultado de aplicar a los Servidores Públicos por falta al cumplimiento de sus obligaciones, medidas correctivas, sin perjuicio de que las -- desviaciones en la conducta de estos sujetos implique que se instruyan en su contra procedimientos de diversa naturaleza, por la autoridad competente.

El poder disciplinario es un elemento más que mantiene la unidad de los diversos órganos de la administración, a través de la relación jerárquica, toda vez que implica facultades de las autoridades superiores respecto de los actos que los inferiores realizan, y es así que la falta de cumplimiento de sus deberes puede dar lugar a la aplicación de una sanción. "Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus 44 funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta".(18)

(18) Fraga, Gabino. Ibidem P. 146

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad administrativa; a saber:

1.- Apercibimiento.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad Administrativa advierte al Servidor Público de que se trate, que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

2.- Amonestación.- Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del Servidor Público que haya sido apercibido ó que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

La Ley señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser público o privado, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad de manera verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público cuando la autoridad estima que la responsabilidad en que se incurra amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda; ésto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el -

régistro de Servidores Públicos sancionados a que alude el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- Suspensión.- Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un Servidor Público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene carácter de sanción y esta prescrita por el artículo de que se trata; y la que prescribe el artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

4.- Destitución.- Es la sanción administrativa por la cual un Servidor Público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por haberse encontrado responsable en los términos de ley.

5.- Inhabilitación.- Comprende la suspensión temporal para desempeñar cualquier actividad dentro de la Administración Pública. La fracción V del artículo 53 del Ordenamiento Legal comentado establece que: "... 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 sala-

rio mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite".

6.- Sanción Económica.- Se impone cuando el Servidor Público haya obtenido beneficios por el incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades y/o causado daños y perjuicios por esa circunstancia.

Cabe mencionar que para la aplicación de estas sanciones la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé en su artículo 54, que las mismas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

a.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

b.- Las circunstancias socio-económicas del Servidor Público;

c.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

d.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución

e.- La antigüedad del servidor;

f.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;

y

g.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, en dicho precepto legal no se especifica si éstos elementos se tomarán en cuenta para agravar ó atenuar la responsabilidad del Servidor Público, de donde resulta la libertad discrecional de la autoridad administrativa para resolver sobre lo conducente.

Conviene señalar que el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona que: "Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación."

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su Dependencia; asimismo el artículo 57 dispone en lo conducente que "...la Contraloría Interna de la Dependencia determinará si existe ó no responsabilidad Administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes."; entanto el artículo 60 establece que: "La Contraloría Interna de cada Dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a --

cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que estarán reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la Dependencia o Entidad. En éste último caso, la Contraloría Interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría."

A mayor abundamiento, la aplicación de éstas sanciones - se sujetara a lo siguiente:

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 empleados de base se demandarán por el Superior Jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La 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.

Al respecto, resulta importante mencionar que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de Amparo, ha sustentado la siguiente tesis que precisa la

autoridad competente para imponer esta sanción:-----

... "SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL EN EL, AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA"

De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la Contraloría Interna de cada Dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga por lo dispuesto por la fracción VI del artículo 56 del ordenamiento legal mencionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "RESOLUCION JURISDICCIONAL" pues, en primer término, la palabra "JURISDICCION" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (diccionario jurídico.- mexicano.- instituto de investigaciones jurídicas.- editorial Porrúa, s.a. página 1884), por lo que desde éste punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, -- que en el caso lo es la Contraloría Interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "JURISDICCION" se ha considerado como "facultad, deber de un órgano del estado para administrar justicia" (op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los -

otros dos poderes; (Ejecutivo y Legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, Entidades o Dependencias distintas del Poder Judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos que otorga a la Contraloría Interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito.

Revisión Fiscal 41/91. Alvaro Herrera Huerta. 14 de marzo de 1991. unanimidad de votos. ponente: Samuel Hernández Viazcan, secretario: Salvador Mondragón Reyes.

Sostiene la misma tesis:

Revisión fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel, 3 de abril de -- 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Ricardo Cjeda Bchcrquez."

IV.- Sanción Económica.- 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 -- superior a ésta cantidad.

Al respecto, el artículo 55 de la Ley Federal de Respon-

sabilidades establece al tenor literal que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos - del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

De lo anterior se desprenden dos aspectos muy importantes el primero es que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica, y ésta, en todos los casos en que sea impuesta siempre será de dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado; el segundo elemento es la base para determinar la sanción económica, referida al monto al que ascienda el beneficio ó lucro indebido obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

En el particular, es necesario hacer algunas consideraciones de carácter formal en relación con la interpretación jurídica de la expresión "lucro indebido"; en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo su fracción XVI la que establece literalmente que el Servidor Público deberá "Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII"; de tal forma que cualquier beneficio adicional

al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, cuando se presenten cualquiera de las siguientes -- situaciones:

a).- Que el Servidor Público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, - cargo ó comisión.

b).- Que el Servidor Público disponga en su provecho o - en favor de los sujetos descritos en la fracción XIII de la - citada Ley, de recursos económicos cuyo origen sean fondos pú - blicos ó bienes pertenecientes a la Administración Pública.

Así, lo que debe entenderse por "Lucro Indebido", está - en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio adi - cional a la legal contraprestación que el servidor público -- recibe del Estado por tal función; en su segundo párrafo, este precepto establece que las sanciones económicas establecidas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su -- equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

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

2.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo men - sual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la san - ción.

-PROCFSO- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-

El Procedimiento Administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es autónomo de los procedimientos penal y laboral. El Título Cuarto Constitucional deja debidamente delimitados los ámbitos de aplicación de las leyes, a fin de respetar los derechos laborales y no obstaculizar la acción del Ministerio Público en la persecución de los delitos, estableciéndose como una limitación el no sancionar dos veces la misma conducta.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el procedimiento mediante el cual se imponen sanciones administrativas a los Servidores Públicos que han incurrido en responsabilidad.

La autoridad Administrativa competente que tenga conocimiento de irregularidades imputables a Servidores Públicos para dar inicio al procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa en su contra, deberá citarlo a una audiencia en la que le hará saber los hechos que se le atribuyen y que posiblemente sean constitutivos de responsabilidad Administrativa, otorgándole en dicha diligencia su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su interés convenga, por sí o por medio de un defensor; asimismo, entre la fecha de la citación del presunto responsable y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor

de quince día hábiles.

Antes del inicio del Procedimiento Administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que la autoridad competente agte las fases anteriores o preparatorias al inicio de la instrucción del procedimiento, tales como las de Recepción, Admisión, Ratificación, Tramitación e Investigación, sin las cuales no estaría en la posibilidad de iniciar procedimiento alguno.

Es de señalarse que la naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la ley, sino que algunas de éstas están implícitas, pero cuyo desarrollo, de acuerdo con una secuencia lógica, es imprescindible para la autoridad correspondiente.

RECEPCION.- Cada Dependencia y Entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de descentralización o concentración administrativa que presente, instalará las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más racional y funcional que sea posible.

ADMISION.- En esta fase la autoridad correspondiente procederá a integrar la información contenida en la queja o denuncia. Deberá diferenciar las quejas y denuncias que se presenten con motivo de incumplimiento de disposiciones comprendidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabi-

lidades de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y castigo de la responsabilidad Administrativa, de otras de finalidad diferente, como las que se presentan - por la prestación deficiente de servicios, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a Servidores Públicos y las segundas no.

RATIFICACION.- Es el acto jurídico por medio del cual la autoridad competente le pide al quejoso ó denunciante que con firme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho frente al presunto infractor, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mis mos términos.

Durante el acto de ratificación o en cualquier momento posterior, los quejosos o denunciantes pueden ampliar su que ja ó denuncia, ó bien aportar las pruebas necesarias tendien tes a acreditar los extremos de sus aseveraciones.

TRAMITACION.- Las quejas o denuncias recibidas deberán ser integradas de inmediato en expedientes, y turnados al ti tular del Órgano de control interno, a fin de iniciar el pro cedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

INVESTIGACION.- La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia ó no de aquellos ele mentos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son

veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad Administrativa ó de otra naturaleza. En este caso se dará vista a la autoridad correspondiente que debe conocer del asunto.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, consigna el procedimiento mediante el cual se imponen sanciones Administrativas a quienes incurren en responsabilidad.

En virtud de que el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculcado, el citatorio deberá recaer sobre éste, y no es necesario que se avise del mismo a su jefe inmediato; pero de considerarlo conveniente, el órgano de control interno competente podrá - hacerlo si con ello se agiliza la tramitación del procedimiento en cuestión.

Si bien en el Título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a las responsabilidades Administrativas, no se expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, éste se entiende que es el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con - criterios jurisprudenciales; a saber:

"FRUEBAS. SI LA LEY QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTIENE EL CAPITULO RESPECTIVO. DEBE APLICARSE - SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. - El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos Administrativos que se tramiten ante Autoridades Federales, teniendo como fundamento este aspecto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las Autoridades Administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agravar al sentenciado" (652) 3er. T. C. informe 1976. 8a. P. 209.

Cabe señalar que el procedimiento por responsabilidad Administrativa en el servicio público, tiene origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa, y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo de lo laboral.

La aplicación de sanciones derivadas del procedimiento por responsabilidad Administrativa, lejos de oponerse a los lineamientos laborales de los Servidores Públicos, resulta complementaria, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establezca la Ley, quedarán preservados los derechos de los trabajadores.

Por lo tanto, se concluye, que durante la instrucción del Procedimiento Administrativo, se preservarán los derechos laborales; excepción hecha de los trabajadores de confianza que se encuentran al margen de la ley burocrática. De esta forma cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de Servidores Públicos de confianza, se les concede una instancia con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus

intereses.

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del Procedimiento Administrativo en todo momento - salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que - en su esfera jurídica recae, no menoscaba el ejercicio de sus derechos laborales, ya que ésta no los priva de los mismos, resultando como consecuencia la resolución derivada de un procedimiento por responsabilidad Administrativa el inicio - para que la autoridad correspondiente demande ante los tribunales de trabajo, el cese o destitución del Servidor público de base responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Así entonces, el cese ó destitución resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ó por las Juntas - Federal ó Local de Conciliación, si no fué prevenida por el Procedimiento Administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente de rescisión de una relación contractual, es - decir entre el Estado y el Servidor Público. En cambio, el cese o destitución emitido en virtud de un procedimiento administrativo por responsabilidad, en contra de servidores públicos de confianza, o bien por Tribunales Laborales, cuando su - extitución se debió a la previa substanciación de un procedimiento Administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación contractual, sino una autentica imposición de sanciones.

Por lo anterior, se debe distinguir la destitución como un acto por el cual se rescinde un contrato de naturaleza la boral, de la destitución como sanción.

Si la instrucción del Procedimiento Administrativo de determinación de responsabilidad fuese en contra de Servidores Públicos de confianza, tanto del apartado a) como del b) del artículo 123 Constitucional, éste será substanciado en - los mismos términos que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si la instrucción del Procedimiento Administrativo de determinación de responsabilidad fuese en contra de Servidores Públicos de base señalados en el artículo 123 Constitu- cional, éste se iniciará con la citación a la audiencia a - que se refiere el artículo 64 de la Ley comentada, preservan do la autoridad en todo momento los derechos laborales y sin dicales que al Servidor Público le correspondan.

El Servidor Público de base sujeto al procedimiento disciplinario, durante la audiencia de ley podrá ofrecer las - pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, - ésto lo hará por su propio derecho o por medio de un defensor el cual podrá ser, si así conviene a sus intereses, el repre sentante sindical.

Si de la substanciación del Procedimiento Administrativo se comprueba la responsabilidad del Servidor Público de base,

la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, será no notificada al superior jerárquico ó a la autoridad que corresponda, para que en uso de sus atribuciones demande ante los Tribunales Laborales competentes, el cese del Servidor Público de base responsable.

Si al concluir el referido Procedimiento Administrativo se deduce que procede la aplicación de una sanción económica, la autoridad correspondiente procederá en términos de lo previsto por los artículo 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo mismo hará tratando se de amonestación pública o privada.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores - Públicos en su artículo 71 establece que las resoluciones que dicte el Superior Jerárquico, podrán ser impugnadas optativamente por el Servidor Público ante la propia autoridad mediante recursos de revocación, que interpondrá dentro de los quinde días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida ó directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el juicio de nulidad correspondiente.

El recurso de revocación deberá constar por escrito, - expresando el Servidor Público sancionado los agravios que a su juicio le cause la resolución, acompañando copia de ésta así como el ofrecimiento de pruebas; la autoridad corresponde

diente acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se apoya la resolución; las pruebas admitidas se desahogaran en un plazo de cinco días, - que a solicitud del Servidor Público sancionado o de la autoridad, podrá ampliarse por una sola vez por cinco días más;- concluido el período probatorio el superior jerárquico emitirá resolución en el acto ó dentro de los tres días siguientes.

La ejecución de la resolución recurrida, será suspendida si así lo solicita el recurrente al momento de interponer el recurso.

La suspensión se sujetará según las siguientes modalidades:

1.- Tratándose de sanciones económicas, la suspensión de la ejecución procederá si el pago se garantiza.

2.- Tratándose de las demás sanciones, como suspensión o destitución, siempre y cuando:

-Se admita el recurso.

-Que la ejecución de la resolución recurrida no produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación ó continuación de actos u omisiones que impliquen

perjuicios al interés social ó al servicio público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Dentro de la Administración Pública, tanto el Estado como los Servidores Públicos son responsables subsidiariamente.

SEGUNDA.- Se considera Servidor Público, a toda persona física que desempeñe cualquier actividad remunerada dentro de La Administración Pública.

TERCERA.- La responsabilidad a la que está sujeto el Servidor Público tiene como objetivo inmediato prevenir los actos contrarios al ejercicio debido del servicio público.

CUARTA.- Es necesario que se eleven las percepciones de los Servidores Públicos, a fin de prevenir desviaciones en su conducta, por situaciones de índole económico.

QUINTA.- El Servidor Público es responsable administrativamente, por actos u omisiones en que incurra dentro del servicio público.

SEXTA.- La responsabilidad en la que puede incurrir el Servidor Público puede ser de naturaleza penal, civil o administrativa.

SEPTIMA. La responsabilidad penal y civil en que incurra el Servidor Público, implica responsabilidad administrativa.

OCTAVA.- El Estado debe establecer escuelas de Administración Pública, en la que se haga del conocimiento de los

Servidores Públicos y/o personas físicas que aspiren a ingresar al servicio público de las responsabilidades de esta disciplina, a fin de encauzar los al desempeño debido en su cometido.

NOVENA.- Antes del inicio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad competente debe agotar las fases anteriores o preparatorias: Recepción, Admisión, Ratificación, Tramitación e Investigación.

DECIMA.- Es necesario que se contemplen dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las fases precisadas anteriormente, a fin de que la autoridad competente respete el principio de legalidad en las mismas.

DECIMA PRIMERA.- Los conceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia deben precisarse claramente dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de que las irregularidades que se imputen a los Servidores Públicos, sean debidamente valoradas por la autoridad correspondiente.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario que se amplíen los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para la instrucción del Procedimiento por Responsabilidad Administrativa, así como de la facultad de la autoridad competente para la aplicación de sanciones disciplinarias.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 6a. Edición. México. 1984
- 2.- Aftalión, Enrique.- Derecho Penal Administrativo. Ediciones Arayu. Buenos Aires. 1955.
- 3.- Bielsa, Rafael.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 20a. Edición. México. - 1980
- 4.- Burgoa Crihuela, Ignacio.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Edición. 1989
- 5.- Cortiñas Felaes, León.- Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. 2, Facultad de Derecho de Venezuela. 1970.
- 6.- Crossman, R. H. S. Biografía del Estado Moderno. Fondo de Cultura Económica, S. A. México. 1956.
- 7.- De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 21ª. Edición. México. 1989.
- 8.- Díaz de León, Marco A.- Diccionario de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S. A. 1ª Edición. México. 1986.
- 9.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 27ª. Edición. México. 1988.
- 10.- Fernández de Velazco R.- Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de lo Administrativo. 2ª. Edición. Barcelona. 1930.
- 11.- García de Entera E.- Los Principios Generales de la Administración Pública. Editorial Labor. Traducción de Gendin. Chicago. 1904.
- 12.- García Oviedo, Carlos.- Institucional de Derecho Administrativo. Editorial Botas. Sevilla. 1927.

- 13.- Garrido Falla, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Harla. 4ª. Edición. Madrid. 1958.
- 14.- Gonzalez Bustamante José.- Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Poder Constitucional. México. 1946.
- 15.- Herliker, Herman.- Teoría del Estado. Fondo de Cultura económica. 7ª. Edición. México. 1968.
- 16.- Jellinek, George.- Teoría General del Estado. Compañía Editorial Continental. México. 1956.
- 17.- Jese, Gastón.- Los principios Generales del Derecho Administrativo. Traducción de José Ma. Cajica. Puebla México. 1968.
- 18.- Kelsen, Hans.- Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado. Traducción de Luis Legal. Editorial Labor. México. 1934.
- 19.- Lares, Teodosio.- Lesiones de Derecho Administrativo. -- México. 1852.
- 20.- Legaz Lecambra.- El Estado de Derecho y la Revolución de la Administración Pública. México. 1951.
- 21.- Muñoz Amato, Pedro.- La Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1980 P. 48
- 22.- Pallares, Jacinto.- Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México. 1978.
- 23.- Posada, Adolfo.- Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Intercontinental. La Habana. 1969.
- 24.- Rufz y Gómez, Julian.- Principios Generales de Derecho Administrativo. La Habana. 1969.
- 25.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1980. 2ª. Edición. P. 48.

26.- Urbina, Salvador.- La Doble Personalidad del Estado. --
Editorial Herran. México, 1960.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para
toda la República en materia Federal.