

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

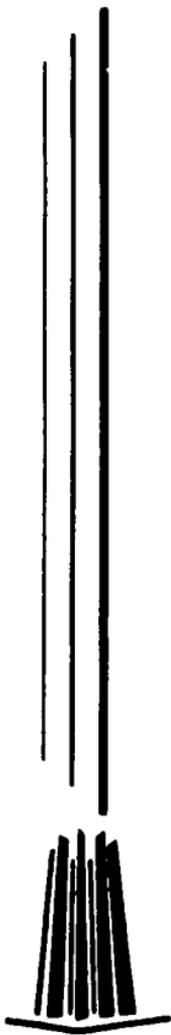
RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO DEL
ESTADO DE MEXICO, FRENTE AL PODER DISCIPLINARIO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GELACIO AZUARA OSORIO

ASESOR DE TESIS:
LIC. IGNACIO ESPINO FRANCO

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A TI VERONICA

Por tu incentivación,
siempre a mejores horizontes
a ti mi compañera,
en la unidad a caminos distantes.

A MIS HIJAS:

ETZIA VERONICA Y ROSA ALICIA

Por que ambas han sido y serán
el eje de mí ser en el hacer,
mi devoción, que ellas superaran
¡orgullo de vida aún en mi atardecer!

A LA PROFESORA MA. TRINIDAD FRANCO ARPERO

SECRETARIA GENERAL DEL SMSEM

Por su calidad humana y reconocida vocación de servicio,
actitud de indudable capacidad,
para el fortalecimiento del ideario magisterial.
Simiente indiscutible,
en la transformación de la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORICEN

DEDICATORIAS

A MI MADRE.

Mi más ferviente oración,
por que partió a la eternidad,
dejándome huella de su maternidad:
recuerdos profundos,
e inquebrantables sentimientos,
son senderos cristalizados en mi
existir.

A MI PADRE LABRADOR

Por que en la alborada
luchó para su estadia,
en su esperanza a tierra labrada,
¡Oh gran Dios en cada día!,
el surco, su labranza añorada;
es la espiga dorada
y en sus manos, mi padre labrador
es el pan, germen del creador.
es fortaleza que en mí fecundó
gracias, por su enseñanza Señor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A LA UNAM

Preferencialmente, la única y majestuosa
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, semillero
de grandes cultivos, fruto a perpetuidad: profesionistas,
científicos, que han fortalecido a la sociedad.
A ti, mi alma mater, debo lo que soy.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.1 Época Prehispánica.....	1
1.2 Época Colonial.....	5
1.3 Época Independiente.....	9

CAPITULO II ASPECTOS GENERALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1 La Administración Pública.....	17
2. 1. 1. La Centralización Administrativa	23
2.2. Concepto de autoridad.....	29
2. 2. 1. Concepto de Funcionario Público	32
2..2..2. Concepto de Servidor Público.....	34
2. 2. 3. Clasificación de los Servidores Públicos.....	36
2. 2. 4. Obligaciones y Derechos de los Servidores Públicos.....	43
2. 3 Surgimiento de los Servidores Públicos Docentes en el Estado de México.....	59
2..3.1. Servidor Público Docente.....	63

CAPITULO III

MARCO TEORICO NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DOCENTES DEL ESTADO DE MEXICO, FRENTE AL PODER DESCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

MARCO TEORICO

3. 1. El poder disciplinario de la Administración Pública.....	69
3. 2. Responsabilidad de los Servidores Públicos Docentes.....	71
3. 2. 1. Responsabilidad Política.....	75
3. 2. 2. Responsabilidad Administrativa.....	77
3. 2. 3. Responsabilidad Penal.....	80
3. 2. 4. Responsabilidad Civil.....	81

ASPECTO NORMATIVO

3. 3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	84
3. 4. Constitución Política del Estado Libre y soberano de México.....	85
3. 5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.....	86
3. 6. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el Estado de México.....	87
3. 7. Disposiciones Reglamentarias en Materia Laboral para los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal en el Estado de México.....	91

CONCLUSIONES.....	96
-------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	98
-------------------	----

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública es muy importante para el progreso de nuestro país y en gran medida, es resultante de la responsabilidad de sus hombres que recae en los Servidores Públicos y particularmente por la función que desempeña el Servidor Público Docente en términos de legibilidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por tal motivo sus actuaciones deben ser en todo momento, a los supuestos establecidos en las disposiciones que constituyen el Derecho Mexicano, pues de lo contrario provocaría una desestabilidad social y además, tales servidores podrían incurrir en una responsabilidad de tipo penal, civil, política o administrativa dependiendo de la esfera que se afecte.

No olvidemos que la función del Servidor Público representa, según el caso, la actividad de la administración pública en sus tres niveles: municipal, local y federal. Como ya lo hemos manifestado cuando se realiza un mal servicio afecta no sólo al Servidor Público al ser sancionado, sino a la misma Administración Pública, por ende a gobernados y pueblo en general.

Respecto del Servidor Público Docente del Subsistema Educativo del Estado de México, podría afectar al sistema educativo y por lo tanto al progreso del Estado de México, sí este no se sujeta a cumplir con sus funciones legales en el desempeño de su cargo, pues tienen que guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, según rijan a este tipo de Servidor Público. Toda vez que el docente es un Servidor Público por excelencia por que la responsabilidad y la función que desempeña lo involucra directamente en la formación y orientación de la niñez y juventud mexicana.

Con el objeto de revisar cual es la responsabilidad jurídica que tiene esta clase de Servidor Público Docente, viendo cual es su postura frente al Poder Disciplinario, ya que este poder lo entendemos como un poder que influye en la administración pública sancionando las conductas de los Servidores Públicos que afectan el debido ejercicio de la función pública como docente.

Creemos que uno de los principales factores que influyen en el desarrollo del país y en este caso del Estado de México, es la educación, por lo que tenemos que ver a quien le corresponde impartirla educación, y que mejor siendo directamente el servidor público docente, por lo que es necesario ver cual es esa esfera legal que envuelve a tal servidor para llevar a cabo sus funciones.

En virtud de lo manifestado, decidimos realizar el presente trabajo de investigación y dividir el mismo en tres capítulos, el primero que abarca la parte histórica en México, teniendo referencias del servidor público en general.

En el capítulo segundo comprende la parte doctrinal de aquellos conceptos que son afines tanto a la Administración Pública como a los Servidores Públicos.

En el capítulo tercero dividimos en dos aspectos, como es el marco teórico y el normativo, en el primero establecemos cual es el poder disciplinario de la Administración Pública que influye en la actividad del Servidor Público, así también con las responsabilidades de los cuales pueden ser susceptibles dichos Servidores Públicos. En cuanto al aspecto normativo veremos cuales son esas leyes y reglamentos que precisamente van a regular esa función del Servidor Público Docente que en determinado momento pudieron afectar el debido ejercicio de la función pública.

CAPÍTULO I**ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS****1.1) ÉPOCA PREHISPÁNICA**

Para poder entender las diferentes ramas que integran el derecho, en ocasiones resulta conveniente efectuar un estudio de los antecedentes históricos que sobre la misma existan, esto se hace indispensable cuando la rama que se trata de conocer presenta un sin número de lagunas. Es el estudio de los antecedentes, lo que permitirá hacer una comparación de las primeras figuras jurídicas y las que en la actualidad se encuentran vigentes.

Analizar todos y cada uno de los antecedentes históricos de la Responsabilidad Administrativa de los Agentes Públicos, sería materia de un estudio específico, es debido a esto que el presente capítulo se circunscribe a México en sus etapas prehispánica, colonial, independiente y actual.

La cultura que sirve de base para conocer la manifestación de la responsabilidad administrativa de los servidores en época previa a la conquista, es la MEXICA, ya que constituyó uno de los reinos más poderosos, que contaba con una estructura económica, política y social, que trascendía como la dominante ante los diversos pueblos.

El pueblo azteca, se caracterizó por ser un pueblo con una organización económica y política digna de ser envidiada por cualquier sociedad desarrollada dentro del ámbito precolombino, ese florecimiento en su organización se debió a su estricta aplicación en las normas que los regían, tanto para los gobernantes como para los gobernados; al respecto el

desaparecido maestro José Francisco Ruiz Massieu comenta en su obra *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades* que:

"En la nación azteca, en la cual, privaron severas normas sancionadoras que se aplicaban tanto a gobernantes como a gobernados. Los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la actuación de jueces y recaudadores, la justicia se imparte en nombre del rey, quien trata desde su lejano trono establecer concierto en sus dominios".¹

Hablar de una función pública dentro del reino azteca, no es una idea descabellada sino una realidad que se presentó dentro de su organización. En efecto la grandeza y necesidades del imperio fueron elementos que permitieron el surgimiento de la función pública, ya que la recaudación del impuesto, la impartición de justicia, la conservación del orden social, no podían ser ejercidas por el propio emperador, haciéndose necesaria la delegación de atribuciones. Ismael Colmenares, en su obra de Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano señala que.

"La extensión del imperio de Moctezuma y las múltiples tareas a que tenía que enfrentarse el Estado conducían forzosamente a una diferenciación de las funciones públicas sea como fuere, se puede distinguir, en la época de Moctezuma III, tres tipos de funcionarios.

En primer lugar, los Gobernadores de ciertas ciudades o lugares sus atribuciones en gran parte debían ser civiles y administrativas.

Los funcionarios encargados de la administración y especialmente de los impuestos eran destinados por el término de calpix que, "guardias de casa", su tarea principal consistía en hacer que se cultivaran las tierras destinadas al pago de impuestos, en recibir

¹ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. México, D.F., 1984. Pág. 14

los granos, mercancías y productos que cada provincia debía enviar a intervalos fijos, y asegurar su transporte hasta México.

Finalmente los jueces eran designados por el soberano entre los signatarios experimentados y con edad de ejercitar sus funciones estaban rodeadas de un respeto y de una autoridad extraordinaria, disponía de una especie de policía que podía, si lo ordenaba, aprehender aún a los dignatarios".²

De texto transcrito, se aprecia con claridad, que dentro de la vida económica y política de la sociedad Mexica, el servicio público jugaba un papel determinante en la vida cotidiana, por tal motivo el inadecuado desempeño en el encargo, era castigado de forma severa, pues constituía una deshonra para los principios rectores de la conducta de las comunidades, como ejemplo de las sanciones más comunes convendría citar la imposición de la prisión, la condena de muerte y además la pérdida de sus bienes, que pasaban a ser patrimonio del rey. A su mujer e hijos se les echaba de su casa. Con la aplicación de medidas tan drásticas se buscaba encausar por un buen camino la actuación de los servidores públicos, que tenían en sus manos el engrandecimiento de su pueblo.

La selección de los funcionarios que formaban parte de la administración pública, constituía un verdadero mecanismo de control preventivo, que permitiera tener plena certeza de que la responsabilidad y confianza depositada en un funcionario no será defraudada, dentro de las medidas que se adoptaron para tener un control de las acciones de los agentes públicos, se encuentra la elección que se hacía para ocupar buenos puestos como servidor, dicho proceso consistía en la designación de aquellos individuos que presentaban como características la honestidad, sabiduría, honradez y buenas costumbres y

² COLMENARES, Israel. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano, Editorial Quinto sol, México, D.F., 1986. Págs. 49 y 50

un amplio sentido de justicia, elementos que constituían una premisa que agrupaba un buen desempeño de la función.

Otra medida implementada para evitar la corrupción de los jueces, era la obligación que tenía de mantenerse y permanecer en los tribunales durante todo el día.

En este punto en el que se analizan los medios con los que se buscaba mantener un orden dentro de la Administración Pública, conviene mencionar las sanciones que se imponían a los servidores públicos de esta época por sus conductas ilícitas y que en estricto sentido son auténticas formas de frenar la incursión en una responsabilidad.

Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, eran rigurosas y conforme a la gravedad de la responsabilidad, tales penas iban desde la amonestación, hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo también la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cargos futuros, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de sus casas, Alfredo Chavero en su obra *México a través de los Siglos* refiere que "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, y si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta, pero si la falta era importante, desde la primera el Rey los destituía, y Si cometían una gran injusticia mandaban darles muerte".³

Las sanciones impuestas en la cultura azteca eran verdaderas formas de castigo, que buscaban sentar un precedente de los que podían ocurrir si un servidor público actuaba en forma inadecuada, ante tal panorama era de esperarse que la actuación de los individuos que tenían en sus manos la actividad pública fuera justa y equitativa en todos sus aspectos.

³ CHAVERO, Alfredo, *México a través de los Siglos*. Tomo I, libro cuarto de Cumbre. México 1958. Pág. 547

En la actualidad contar con un régimen tan estricto sería inoperante, pues los cambios evolutivos que ha sufrido la sociedad, han permitido que los gobiernos, las instituciones que los integran e individuos que las constituyen cambien sus leyes y costumbres, permitiendo que entren en un proceso de civilización, que responde a la naturaleza misma del ser humano. Pero en el México actual se está sufriendo una seria crisis económica, política y social, provocada en gran medida por la deficiente actuación de los servidores públicos que componen la Administración Pública. En virtud de lo anterior, se hace necesario un régimen jurídico bien establecido que regule con precisión la actuación del servidor público, dicho sistema deberá mantener un equilibrio entre la conducta del sujeto y la sanción que se le imponga por la misma, lo anterior con el objeto de preservar el estado de derecho que rige en nuestro país.

1.2) ÉPOCA COLONIAL

Esta época, que comprende de la llegada de los españoles a la Nueva España, a la guerra de independencia de 1810, dio una gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la Península Ibérica a la Nueva España y leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos.

José Trinidad Lanz Cárdenas, en su obra *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos* señala: "... fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la administración conjunta o actuación colegiada constituía por sí mismo un medio de control al cual se agregan las

fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas".⁴

Juan Solórzano Pereira en su obra *Política Indiana*, relata: "Existían varios funcionarios específicamente designados para la administración de la hacienda de las indias como son los oficiales reales, en los cuales desde el descubrimiento de estas tierras descansa toda la organización burocrática de la hacienda Real de las Indias"... "tenían pena de muerte los oficiales reales que robaban algo de las cajas a su cargo y cometían peculado; existían penas para aquellos que traían el dinero fuera de las cajas y granjeaban con él o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almonedas o no les pagaban a los feudados en dinero sino en especie, y que también podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la real hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia".⁵ Existían para la fiscalización de la actuación de los oficiales reales de la hacienda, las audiencias, los corregidores y alcaldes ordinarios y los tribunales de cuentas. Y como procedimientos las visitas y el juicio de residencia.

Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas.

Enrique Krauze, en su artículo denominado *La Historia de la Corrupción en México*, señala que la corrupción en México tiene una raíz cultural que se remonta a tiempos de la Colonia y está en la base del Sistema Político Mexicano: para decirlo con una

⁴ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *Evolución de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. INAP. México, 1984. Pág. 29

⁵ Citado por ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Ob. Cit. Pág. 34

frase de Gabriel Zaid, consiste en la propiedad privada de los puestos públicos. En esa época, la corona era propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes. Los burócratas coloniales podían vender los puestos al mejor postor y enriquecerse con ello. Sin embargo, a lo largo de la historia mexicana casi siempre han existido contrapesos a la corrupción. En esta época existía una institución denominada juicio de residencia, por la cual los virreyes y las principales autoridades, al final de su mandato, debían permanecer en el país de manera forzosa durante determinado tiempo, para que se juzgaran sus agravios que particulares o corporaciones presentaran contra ellos, si los cargos les eran comprobados, las autoridades debían resarcir a los agraviados. Era tan importante el juicio de residencia que si los acusados morían, sus herederos eran responsables ante la ley.

El Dr. Ignacio Burgoa nos dice que el juicio de residencia: "Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal ad hoc, personificado en un juez (oidor) designado por el rey. Si el residenciado era el virrey y el fallo le era adverso podía apelar ante el consejo de indias, organismo que tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa".⁶

El juicio de residencia se dividía en dos partes: en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

⁶ BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional mexicano. Porrúa 2da. Edición, México 1982. Pág. 556

Respecto de la visita, existían dos géneros: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el consejo cuando lo creía conveniente.

Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se habla indistintamente de "visitar en forma de residencia", como de "residenciar por vía de visita".⁷

José María Mariluz Urquijo en su ensayo de los juicios de residencia indianos, siguiendo a Solórzano Pereira, señala para diferenciarlos: "sin pretender que ninguno de ellos tenga carácter absoluto, sino de principios generales, pues a veces se seguían procedimientos propios de una visita en una residencia y viceversa: 1) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento. 2) En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio. 3) En las residencias se inquiriere siempre sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos. 4) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado. 5) Si las sentencias del consejo de indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o penal corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas. 6) Ciertos funcionarios de la administración de indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas. 7) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero está

⁷ BURGEO ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 356

sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento, y 8) La visita era generalmente - aunque no siempre - despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios, esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos".⁸

1.3) ÉPOCA INDEPENDIENTE

En esta etapa se abarca para efectos de nuestra materia, desde la constitución de Cádiz de 1812 hasta la constitución de 1917 y las primeras leyes de responsabilidades.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que "El Constitucionalismo del México Independiente en los distintos códigos fundamentales provenientes tanto de las corrientes federalistas como centralistas, siempre reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas, sin que esta tendencia hayan rehuido los estatutos monarquistas".⁹

⁸ Citado Por FERNÁNDEZ DELGADO Miguel Ángel Y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Antecedentes Históricos De La Responsabilidad De Los Servidores Públicos En México, Código Ético De Conducta De Los Servidores Públicos. UNAM, México, 1994 Págs. 31 Y 32.

⁹ BURGOA, Ignacio Op. Cit. Pág. 557

En esta etapa, no se encontraba determinada la responsabilidad administrativa, pero el establecimiento de las responsabilidades en general se encuentra en los diferentes ordenamientos existentes desde 1810 hasta antes de la constitución de 1917.

Tomando en cuenta que al consumarse nuestra independencia carecíamos como es lógico suponer de un texto Constitucional que fuera aplicable al naciente estado independiente, dado que durante los siglos de dominación española no tuvimos una legislación que nos fuera propia, que hubiera sido creada para nuestras necesidades, a través de la Constitución de Cádiz se Constitucionalizó el juicio de residencia, pues con ella se facultó expresamente al supremo tribunal, en el artículo 21 sección sexta: "a conocer de la residencia de todo empleado público que está sujeto a ella por disposiciones de las leyes".¹⁰

La constitución de Apatzingán se apega a la tradición española en lo que atañe al juicio de residencia, el cual se instituye para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen prestado sus servicios en el poder ejecutivo, legislativo o judicial.

En la constitución de 1836 se hace ya una clara separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir ante el tribunal competente el proceso penal.

Las bases orgánicas de 1843 otorgan a las cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en gran jurado. Se conceden facultades a la suprema corte de justicia para conocer en las instancias las causas a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los

¹⁰ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 23

mismos. Así también se prevé la creación de un tribunal integrado por dos letrados de ambas cámaras para juzgar a los ministros de la suprema corte de justicia y marcial.

El acta constitutiva y de reforma de 1847 confiere a la cámara de diputados la facultad de erigirse en gran jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si ha lugar o no a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la constitución o las leyes concedían este fuero. Si se trataba de delitos comunes el expediente debería pasar a la suprema corte. En los delitos oficiales el senado se erigía en jurado de sentencia y la suprema corte se limitaba a señalar la pena aplicable.

La constitución de 1857 es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar un título (el IV) exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de la materia a nuestra constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

Es importante destacar que durante las sesiones del congreso constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio político al Presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores constituciones, era algo imposible de llevarse a cabo. De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna; los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo

de su diputación y en la forma que previene el reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

En la constitución de 1824 desaparece el tribunal de residencia. Todavía no se configuraba en el derecho Constitucional mexicano el juicio político en cuanto representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud o por otras causas que les sean imputables hayan perjudicado con sus actos u omisiones los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, erigida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende el acusado en el ejercicio de su encargo y lo pone a disposición del tribunal competente. Respecto de este sistema, debe decirse que fue duramente criticado por el Dr. José Luis Mora en su discurso sobre las variaciones Constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios. Si bien esta constitución siguió en mucho a la constitución de 1812, omitió en esta materia, señala el Dr. Mora, otorgar al poder legislativo, el derecho de acusar a los funcionarios públicos por infracción a las Leyes. Las variaciones Constitucionales propuestas en su discurso, contemplan la instauración del juicio político por faltas cometidas en el ejercicio de las funciones públicas, debiendo ser el juicio del senado "de equidad y discrecionario, limitándose en el fallo a declarar la habilidad o ineptitud del acusado para desintegrar los puestos públicos o quedar privado del derecho a ocuparlos".¹¹

A partir de la constitución de 1824, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un

¹¹ Citado por ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. Cit., Pág. 24

parlamento o senado (gran jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato por no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados formal y moralmente para juzgar a un alto funcionario, se pensaba el presidente no reinaba, sino que gobernaba, y dictaba los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno.

Así, en el artículo 103 de la constitución de 1857 se reconoció la responsabilidad del presidente, pero precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad delitos graves del orden común.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionario se determinó en el artículo 104 de la misma constitución del 57, otorgando amplias facultades de los diputados para investigar los delitos que se les imputara. A tales delitos se les llamaba delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho, en cambio los delitos oficiales no son propiamente tales sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio para separar de su cargo a un funcionario público.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la constitución de 1857 fue la del 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales. Cuando se cometía un delito oficial, se disponía en lo establecido por el artículo 105 Constitucional que la cámara de diputados con mayoría absoluta de votos, declararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a

disposición de la corte suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la ley de responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

Aunque el artículo lo. de la ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

La siguiente ley de responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior, lo cual no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872, definía, únicamente y hablaba de los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones. Esta ley denominaba al fuero Constitucional, fuero de licencia para enjuiciar, la cual estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

La constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo algunas novedades que se agregaron en la ley reglamentaria de 1940, que copió fielmente a la de 1896.

El artículo 108 que corresponde al 103 de la constitución del 57, se presentó el 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del título cuarto Constitucional, se decía que la estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y

por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Los gobernadores y diputados locales, no considerados en la constitución del 57, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna, aplicándose la ley de responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935, urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso General, permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia Penal y Procesal Penal, las que se le confirieron el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufría cantidad de críticas por parte de la doctrina.

La primera crítica sería a esta ley consiste en que confería a la cámara de diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su cargo y su sujeción a la acción de los tribunales que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido los legisladores a la ley de 1896 sin haber tomado en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta ley, es que copió sin reparos los capítulos IV y V de la ley de 1896 en lo que concierne al juicio político sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111, Constitucional tratando de fijar las bases

sobre las cuales debía la cámara de diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la cámara de senadores. Esta ley provocó asimismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró a la letra de ella (la ley del 40) y también porque en sus Artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados, pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta ley, en lugar de cumplir su cometido se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

CAPÍTULO 11

ASPECTOS GENERALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado como ente rector de la vida nacional, requiere de órganos que se encarguen de las diversas funciones que tiene encomendadas las que generalmente tienden a satisfacer el interés público. En relación con esto, resulta importante destacar que las funciones del Estado se clasifican de la siguiente forma:

- a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según se atribuyan al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según las características que la teoría jurídica atribuya a cada uno de estos grupos.

Por lo general, el carácter formal y material de las funciones coinciden aunque puede suceder que un poder realice funciones que se consideran propias de otro, sin que ello signifique una invasión a la esfera de su competencia.

Para los fines del presente trabajo nos referimos única y exclusivamente a la función administrativa, que como se sabe en nuestro país se encuentra encomendada al Poder Ejecutivo, en la cual realiza a través de la Administración Pública.

La administración pública constituye la forma en que se organiza el Estado para programar, planificar, mandar, prever y realizar innumerables funciones a fin de solucionar los problemas de la colectividad y lograr al mismo tiempo el desarrollo equilibrado de toda la nación.

Antes de entrar al estudio de la administración pública, consideramos necesario precisar algunos conceptos como son: derecho administrativo y administración; el primero por ser la rama del derecho que estudia la organización, estructura y principios que rigen a esta organización, y la segunda porque nos da la pauta para definir a la administración pública.

Ahora bien, para el maestro Miguel Acosta Romero, el Derecho Administrativo en sentido amplio es: "El conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".¹²

Por nuestra parte estimamos que el derecho administrativo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, así como sus relaciones con otros órganos del Estado (Poder Legislativo y judicial), con sujetos de derecho internacional (Estados y organismos internacionales) y con los gobernados.

Por lo que respecta al concepto de administración, debemos hacer previamente algunas consideraciones.

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 11ª. Edición. México, D.F., Editorial Porrúa 1993. Pág. 11

Etimológicamente el vocablo administrar deriva de las palabras administrare que significa servir; o bien la contracción de ad-manus-trahere, traer a mano, manejar lo que alude a una gestión. En términos comunes la administración significa gestión de asuntos o intereses ajenos. Es la actividad que se realiza para alcanzar un fin determinado.

Desde el punto de vista teológico, la administración puede definirse como las actividades de grupos que colaboran para alcanzar determinados fines; es decir, se trata de una actividad humana de conjunto.

En líneas anteriores nos hemos referido a la administración, atendiendo propiamente a la actividad, pero también hay que hacer referencia al sujeto que la realiza: el administrador. El diccionario de la Lengua Española define al administrador como la persona que administra, maneja, sirve o ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

Por su parte, el tratadista Georges Langrod, señala: "La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas".¹³

A este respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, comenta: "El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar de manera general a la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminados a cumplir un fin o propósito particular o público".¹⁴

¹³ Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo T.I 14ª. Edición. México, D.F., Editorial Porrúa 1988. Pág. 70

¹⁴ *Ibidem*. Pág. 72

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la doctrina del derecho administrativo existen una gran diversidad de conceptos sobre la administración pública, en virtud de que cada autor la ha definido atendiendo a su personal forma de concebirla, sin embargo, la mayoría de los tratadistas coinciden en la esencia de esta organización, así como en los elementos que forman parte de ella, lo que nos permite esbozar nuestro propio concepto.

La administración pública es una entidad jurídico-política, constituida por diversos órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal y que cuentan con recursos personales, materiales y financieros, así como con procedimientos técnicos y jurídicos para llevar a cabo las actividades de beneficio social que expresamente les señalan las leyes, a fin de satisfacer de manera permanente y eficaz las necesidades e intereses de la colectividad.

La administración pública como estructura jurídico-política, se encuentra reconocida en nuestro país por la Constitución, la que en su artículo 69 parte primera dispone: a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

LA ADMINISTRACIÓN EN SENTIDO MATERIAL U OBJETIVO

En este sentido la administración se identifica con el quehacer estatal, es decir con el conjunto de actividades que lleva a cabo el Estado para satisfacer de manera inmediata las necesidades del grupo social y de los individuos que lo conforman.

LA ADMINISTRACION EN SENTIDO ORGÁNICO, SUBJETIVO O FORMAL

Se refiere al conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo (secretarías, órganos descentralizados, empresas públicas...) y cuya actividad consiste en llevar a cabo la función administrativa.

CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública reviste diversas formas según Acosta Romero, por lo que se le puede considerar desde diferentes aspectos.

En primer lugar destaca la administración activa y la administración contenciosa. La activa alude a los órganos que producen y ejecutan actos administrativos de conformidad con la competencia que les señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que resuelven los conflictos que se suscitan entre el Estado y los gobernados por actos de aquel, que lesionen la esfera jurídica de éstos.

En segundo lugar tenemos la administración directa y la administración indirecta. La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, en tanto que la indirecta o paraestatal, es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones que pueden ser de derecho privado.

En tercer término encontramos a la administración federal, estatal y municipal. Esta clasificación corresponde a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema

jurídico político, mismos que son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente tenemos a la centralizada y paraestatal que son las dos formas de organización administrativa previstas en el artículo 90 de la constitución Política, y que por el momento solamente mencionaremos.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización administrativa, surge como una respuesta a la necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada dichos elementos, a fin de lograr un grado óptimo de operatividad que asegure la satisfacción rápida y eficaz de las necesidades del país en un momento determinado.

Para Manuel María Díez, la organización "significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo".¹⁵

La opinión del maestro Miguel Acosta Romero, viene a reforzar lo anterior al señalar que la organización administrativa "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de

¹⁵ Citado por DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel. Elemento de Derecho Administrativo. México, D.F., editorial LIMUSA 1989 Pág. 87



acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".¹⁶

Tradicionalmente la doctrina ha considerado cinco formas de organización administrativa:

1. La centralización,
2. La desconcentración
3. La descentralización,
4. Empresa Pública, y
5. Fideicomiso Público.

2.1.1) CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El diccionario de la lengua española nos dice, "centralización es reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central",¹⁷ a su vez la enciclopedia universal ilustrada es más escueta al decir que "la descentralización es llevar al centro lo que está fuera de él".¹⁸

Jorge Olivera Toro considera que la centralización administrativa es la estructura en la cual el conjunto de los órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., Pág. 122

¹⁷ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española 19 a. Edición. , Madrid 1970. Pág. 290

¹⁸ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Torno XII, Espasa CAYPE, Madrid, 1930, Pág. 1099

de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores".¹⁹

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, señala: "Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas".²⁰

Por lo que al analizar los conceptos anteriores, podemos concluir que hay centralización administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales, claro está que la centralización es la forma de organización administrativa, en la cual los órganos de la administración pública se ordenan jerárquicamente bajo el mando unificado y directo del presidente de la República como lo establece el artículo 80 Constitucional.

El Presidente de la República, como órgano superior encargado de la administración pública dependen de este; otros organismos administrativos subordinados a aquel para el despacho de asuntos estrictamente de orden administrativo, de conformidad al artículo 90 Constitucional y el número de ellos será el que establezca el Congreso de la Unión por una ley, la cual es: "la ley orgánica de la administrativa pública federal."

¹⁹ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1970. Pág. 443

²⁰ SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit. Pág. 510

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del estado que le están subordinados y coordinados, manteniendo la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores

Ahora bien, veamos las características de la centralización:

1). La concentración de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la fuerza pública, a beneficio de la administración central, es uno de los fenómenos más singulares del estado; el cual puede emplear estos medios coactivos, tienden al mantenimiento del orden de la paz pública. Ninguna organización privada puede usar de la coacción, sobre los casos de excepción, en que colaboren por disposición de la ley o el reclamo o auxilio de las propias autoridades.

2). La concentración del poder de decisión supone una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión, la división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos, decidir es dictar una resolución de efectos jurídicos; solo unos cuantos órganos administrativos deciden; pues los demás preparan y ejecutan la resolución.

3). La concentración de la competencia técnica, es fundamental en el estado moderno; para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativos se ha dado paso al funcionario técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a sus puestos con el oficio aprendido o preparados en forma responsable, de lo contrario originarían serios perjuicios a la población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para estos casos, en el régimen jerarquizado, las instrucciones a los órganos inferiores deben fundarse en conocimientos técnico-legales.

4) La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado. Este poder corresponde al presidente de la república, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

La centralización se manifiesta en dos formas, la primera de ellas se establece cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines, denominada centralización administrativa; y la segunda, llamada desconcentración administrativa, la cual se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quien se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, que no las alejan de la propia administración.

Ambas formas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública.

De manera general, se puede decir, que en la centralización, el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

Los organismos centralizados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central.

Las características particulares que se derivan de esta forma de organización se pueden enumerar en las siguientes facultades, que la misma administración le confiere:

A). **Facultad de mando:** Es la característica suprema del poder público, las órdenes, las instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas, propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica.

B). **Facultad de Vigilancia:** Esta, permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, cancelaciones directas, etc.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos y procedimientos.

C). **Facultad disciplinaria:** es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores públicos.

La responsabilidad civil, penal y administrativa son medios correctivos para una buena administración pública, como lo veremos más adelante.

El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración: se diferencia de poder sancionador, encaminado al régimen

externo de la administración, en su relación con los particulares reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndose las denuncias correspondientes.

D) **Facultad de revisión:** permite a la autoridad superior, de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.

La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.

Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

E). **Facultad para resolver conflictos de competencia:** permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos en algunos casos no definen con precisión los límites de la actuación.

En relación a dichas características podemos concluir que la facultad de la administración pública para aplicar los procedimientos y sanciones correspondientes a los servidores públicos o poder disciplinario deviene de la centralización administrativa que se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. Esta relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter puramente material que consisten 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 los

inferiores están desempeñando sus funciones. Los actos materiales por medio de los cuales se realizan las funciones de vigilancia pueden eventualmente ser motivo para otros actos de carácter jurídico. Así, cuando por virtud de ellos se comprueba que existe una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el procedimiento de responsabilidad de dicho empleado, por parte de la autoridad ejerciendo el poder disciplinario y el cual veremos más adelante.

2.2) CONCEPTO DE AUTORIDAD

Según el Diccionario de Derecho, por Autoridad se entiende Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina "también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad..."²¹

Ahora bien, en lo personal consideramos que autoridad es toda persona investido de potestad de mando frente a los administradores o enteramente dentro de los administradores o internamente dentro de un organismo público. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

En relación a lo anterior quien será competente para determinar si existe o no responsabilidad administrativa. En cuanto a este punto, debido a las reformas de 1994, existe confusión en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda

²¹ DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO EDITORIAL PORRUA, MÉXICO, 1995, P. 117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vez que en los artículo 57 y 60 se establece que la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para determinar si existe o no responsabilidad administrativa e imponer las sanciones disciplinarias

Independientemente de que los artículos citados son redundantes, pues no había necesidad del artículo 60, de lo anterior se desprende que únicamente los órganos Internos de Control son los competentes para imponer sanciones disciplinarias, sin embargo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impone sanciones, siendo que el propio artículo 57 limita la acción de ésta a conocer el caso o participar de las investigaciones cuando se trate de infracciones graves, lo cual es un contrasentido como atento a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 54 que ordena que únicamente pueden imponerse sanciones por infracciones graves. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores Internos de las dependencias cuando estos incurran en responsabilidad, pero no señala quien lo hará cuando se trate de Contralores Internos en entidades.

También imponen sanciones los órganos Internos de Control que no son ni de dependencias ni de entidades, como es el caso de las Contralorías en los órganos desconcentrados, etc., que no tienen sustento jurídico en la ley. Si bien es cierto que sus facultades las ejercen con base en sus leyes y reglamentos interiores, también lo es que éstos no pueden estar por encima de los artículos 57 y 60 de la ley de la materia, que limita la imposición de la sanción a únicamente las Contralorías Internas de cada dependencia o entidad.

El artículo 52 señala que los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Secretaría, situación

que es innecesaria, atento a lo dispuesto por los dos artículos antes citados, pues la secretaría, también es dependencia.

En lo que se refiere a las autoridades competentes, el artículo 3 de la ley señala como tales a las dependencias del Ejecutivo Federal, no se señala a las entidades ni a otros órganos que actualmente aplican la ley. Al respecto debe decirse que la ley no se adaptó a las recientes reformas de 1994, pues se sigue otorgando diversas facultades a los titulares de las dependencias o entidades, y a la propia Secretaría, que ya no tienen la intervención que tenían antes de las mismas, en que los órganos internos de control dependía de dependencias y entidades, y la Secretaría imponía sanciones, sin embargo en la actual ley se hace referencia a los mismos con funciones que ya no tienen:

El artículo 62, por ejemplo establece que si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al Coordinador Sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Lo anterior es obsoleto. En primer lugar, la Secretaría no realiza investigaciones ni auditorias, y es ilógico que de ellas por sí mismas apareciera la responsabilidad de servidores públicos, pues ello es hasta que se concluya el procedimiento de determinación de responsabilidades. Por otra parte, ni las dependencias ni la Secretaría tienen competencia para sancionar, únicamente los órganos Internos de Control.

2.2.1) CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO

El elemento sustancial de la responsabilidad administrativa, es el relativo a los servidores públicos. Jorge Olivera Toro, en su obra *Manual de Derecho Administrativo nos* dice que: "funcionario público, en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario Administrativo, es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su actividad, a través de ellos la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad..."²²

El concepto de servidor público es variable en el tiempo y en los diferentes países. Se le matiza con diversas denominaciones. No hay pues, una definición única de servidores públicos, por ello, se examinarán las doctrinas que existen para caracterizarlo.

1.- La escuela francesa del servicio público, hace girar la determinación del concepto de funcionario público en torno a este elemento.

En la tesis de Duguit, el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados y engloba dentro de los primeros, a los agentes propiamente dichos, y al respecto, dice que los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizada según su propia voluntad individual; ni en el Estado ni en la nación hay voluntad, en cambio, los agentes obran acomodándose en sus funciones a los gobernantes y a la ley.

La jerarquía en que se hallan enquistados, arranca de los gobernantes. Se debe entender por, agente funcionario, aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.

²² OLIVERA TORO, Jorge. Manual Administrativo Editorial Porrúa, México 1967. Pág. 475.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Jéze, señaló que es requisito esencial para el funcionario el que forme parte de los cuadros permanentes de la administración, es decir, que el empleo, función o servicio sea permanente, normal, ordinario, y no creado transitoriamente.

Complementamos el concepto diciendo que el funcionario es un individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público,

Otra corriente de la doctrina francesa con Berthelemy señala que, "además de la aceptación del nombramiento para un cargo determinado que confiere la administración, el funcionario colabora de una manera continua en la gestión de la cosa pública, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o designación".

Independientemente de que lo anterior es una fórmula ambigua y general, Duguit y Jéze establecen que cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los actos que realicen los funcionarios, ello no cambia su calidad; bastando únicamente, participar en el servicio público conforme a un régimen jurídico especial.

2.- En la doctrina general italiana se considera que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad, o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

3.- La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Suponen, para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio, y el consentimiento del particular, para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

4.- En la legislación positiva mexicana, a partir de las reformas Constitucionales de 1982, se reputan como servidores públicos para efectos de sus responsabilidades, a los representantes de elección Popular, a los miembros del poder judicial, a los funcionarios, empleados, y en general, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública. Pero subsiste la confusión en la terminología utilizada en las leyes secundarias, al no distinguir entre funcionarios y empleados, sino entre empleados de confianza y de base, por lo que respecta a las leyes laborales y referentes a las penales, en el Código Penal Federal se les denomina servidores públicos a todo el que desempeña un cargo, comisión o empleo en la administración pública, centralizada o paraestatal, y en el local, aún se les denomina funcionarios y empleados, pero sin determinar su diferencia específica.

2.2.2) CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Como hemos mencionado a partir de las reformas de diciembre de 1982, en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, fue aplicado el término Servidor público sustituyendo al de funcionario; sobre esta reforma, RAFAEL I. MARTINEZ MORALES, define la figura de servidor público en los siguientes términos:

"Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que lo de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier

persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían a aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos".

Así mismo, SERGIO MONSERRIT ORTIZ SOLTERO por su parte comenta:

"El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son prestados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan ... Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que a formalizado su relación jurídico-laboral con el Estado mediante un nombramiento expedido por el órgano administrativo competente. O en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, en el gobierno del distrito federal, en los gobiernos estatales o en los gobiernos municipales".²¹

De las definiciones vertidas por los doctrinarios, considero que esta última no resulta del todo acertada, pues no es requisito indispensable que exista una relación laboral con el Estado para que una persona física adquiera la categoría de servidor público, pues basta que se encuentre ligada con el Estado, ya sea por desempeñar algún empleo, cargo o comisión como resultado de un nombramiento de carácter administrativo, de un contrato civil de prestación de servicios o a virtud de una designación de cualquier otra naturaleza para que sea considerado como servidor público.

²¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. México 1999 Págs. 3, 4 y 5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pese a las definiciones que algunos autores aportan, los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal y sólo enuncian a quiénes se les debe dar tal carácter, sin embargo, desde un punto de vista práctico, existen diversas clases de servidores públicos.

2.2.3) CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como hemos visto, el término de servidor público es muy genérico, por ello, resulta inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, de los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero Constitucional o inmunidad procesal, así como de aquellos otros que son empleados, o que siendo también funcionarios, no gozan de dicha prerrogativa Constitucional; en tal virtud, es conveniente hacer hincapié en dos clasificaciones importantes, la primera acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la segunda conforme a la Legislación Laboral.

ACORDE A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En materia de responsabilidad de servidores públicos, nuestra Carta Magna en su artículo 108 enuncia: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los

funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a la Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

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

De acuerdo a lo establecido, el jurista SERGIO MONSERRIT concibe la siguiente distinción.

"a) **Funcionarios.**- Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de diferentes categorías:

1.- Funcionarios electos.- Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones Constitucionales que les son aplicables en cada caso...

2.- Funcionarios designados.- Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de mayor jerarquía o por los miembros de otro Poder Público, como el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación.

3.- Funcionarios que gozan de inmunidad federal.- Se trata de aquellos que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercitada en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

b) **Empleados.**- existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución, las facultades de mando y decisión y 'sus facultades Constitucionales o legales'.²⁴

Por su parte los autores LUIS HUMBERTO DELGADILLO y MANUEL LUCERO ESPINOZA, en su Compendio de Derecho Administrativo, distinguen ambos conceptos de la siguiente forma: "...consideramos que el **funcionario público** es aquél que tiene la investidura de órgano y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando, mientras que el **empleado** es la persona que presta sus servicios a la administración sin tales características. Es decir, el funcionario es aquél

²⁴ ORTIZ SOLTERO Sergio Monzerrit Ob. Cit., Págs. 5 y 8

que ejerce las actividades, competencias u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que el acto en que se exterioriza no le es atribuido".²⁵

Luego entonces, podemos distinguir a los funcionarios públicos por los actos de gobierno y de autoridad que realizan, los grados superiores de la estructura orgánica del Estado que ocupan y las funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando que asumen; características éstas que no son atribuibles al empleado, quien sólo ejecuta órdenes de la superioridad y carece de representatividad del órgano al que está adscrito, por lo que los actos que exterioriza dicho órgano, no le son atribuidos.

Sin embargo, pese a dichas clasificaciones, en materia laboral usamos de manera indistinta las expresiones empleado público y funcionario público, para identificar a todos los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado.

ACORDE A LA LEGISLACIÓN LABORAL

A diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que emplea el vocablo servidor público, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado utiliza el término de trabajadores a quienes el Doctor MARIO DE LA CUEVA conceptualiza así: "Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la

²⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOSA, Manuel *Compendio de Derecho Administrativo* 2da Edición Editorial Porrúa México 1997 Págs. 194 y 195

organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las calidades del poder público".²⁶

Muchos tratadistas conceptualizan el término de trabajador, sin embargo, para efectos del presente estudio resulta necio el enunciar diversas acepciones del mismo, pues la propia Ley reglamentaria del artículo 123, apartado B de nuestra Carta Magna, define este término en su artículo 3º., que a la letra dice "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales".

Ahora bien, la Ley en cita distingue dos clases de trabajadores, de base y de confianza (artículo 4º.); de manera limitativa en su artículo 5º. distingue aquellos servidores públicos que son considerados de confianza, mientras que por exclusión en el artículo 6º. considera como trabajadores de base a los no incluidos en el precepto legal anterior.

Algunos autores como GUILLERMO CABANELLAS al respecto comentan"

"son empleados de confianza los que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones le exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa. Por su concepto, la disposición de los empleados de confianza es distinta a la de los restantes trabajadores, como su nombre lo indica, para ello hasta la pérdida de la confianza depositada por el empresario, para que el contrato no pueda proseguir..."²⁷

²⁶ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 14ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 645

²⁷ Citado por BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del trabajo Editorial HARLA. México 1985. Pág. 148

El jurista SERGIO MONSERRIT, al respecto refiere: "Mientras que el trabajador de base, que conforma la base burocrática, desarrolla las más diversas actividades, el empleado de confianza desarrolla, entre las más frecuentes e importantes, funciones de dirección, de fiscalización, de supervisión, de inspección, de asesoría, de auditoría, de control, de manejo de fondos y valores..."²⁸

Así podemos decir, que la diferencia establecida por la Legislación Laboral entre los trabajadores de base y de confianza radica en las facultades, categorías y atribuciones especiales que se otorgan a estos últimos, ya sean de dirección, vigilancia, inspección, fiscalización, etc.

Incluso, esta diferencia a que aluden los tratadistas y la legislación laboral entre trabajadores de base y de confianza, resulta de gran importancia en la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, pues ésta, difiere en tratándose de unos o de otros, como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 56, fracción I 11 y 75, que en lo conducente establecen respectivamente:

"Artículo 56.- para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas: ... III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción 1, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico"

"Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los **servidores públicos de confianza**, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose

²⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monzerrit. Ob. Cit. Págs. 20 y 21

de los **servidores públicos de base**, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente...

Sin embargo, no debe perderse de vista que independientemente de las condiciones necesarias para la aplicación de sanciones, para iniciar el procedimiento disciplinario basta que exista la presunción de que un servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión (independientemente de la categoría que guarde) haya incumplido las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

EMPLEADO.- Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario, sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, origina que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

ENCARGADO.- El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que en el primer caso está sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado, mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del

Ejecutivo Federal, para quien la Constitución Federal fija periodo de seis años como límite para el desempeño de su función.

COMISIONADO.- Es el servidor público que desempeña una comisión, entendiéndose por comisión a una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.

OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, respecto a los empleados comenta: "Son meros auxiliares y que únicamente ejecutan, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales la Ley considera que debe darse término a dicha relación..."²⁹

De lo anterior podemos concluir, que los términos de empleo, cargo o comisión, son utilizados para establecer cierta distinción entre los servidores públicos, de acuerdo a los grados de responsabilidad y por qué no, de jerarquía que ocupan dentro del Estado.

Sin embargo, no debemos perder de vista que el funcionario público, cualquiera que sea su clase, categoría e índole, de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público.

2.2.4).- OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En relación al presente inciso, abordaremos lo relativo a las obligaciones que tiene el servidor público, porque si bien es cierto que cada día se le reconoce gran importancia de

²⁹ HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 1500

los derechos que éste tiene en la Administración Pública, también lo es, que aun se considera más importante la función que realizan, pues es innegable que al Estado y a la sociedad les interesa el ingreso del funcionario o empleado público, para el desempeño de la función que el Estado tiene encomendada, pero queda entendido por parte del Estado y sus servidores, que las obligaciones y derechos de éstos son subsidiarios de la función pública que el Estado realiza a través de la actividad personal de quienes laboran para materializar y hacer objetivos las funciones del mismo, aunque es de reconocer que la primacía de la función pública, para el cumplimiento de los fines del Estado, no puede menoscabar a los derechos de sus trabajadores.

OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1ª. La primera obligación de los funcionarios y empleados públicos, empezando por el Presidente de la República, es la de la protesta legal. En efecto, el Art. 87 de la Constitución de 1917, impone al titular del Ejecutivo la obligación de rendir la protesta, que ya fue transcrita en páginas anteriores, al tomar posesión de su cargo.

El Artículo. 128 Constitucional establece que: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen." Las leyes reglamentarias de la Constitución establecen la misma obligación para los empleados públicos de la Federación.

2ª. El Artículo. 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional, impone a los servidores públicos las siguientes obligaciones:

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

Las obligaciones de los servidores públicos de la Federación están señaladas en las distintas fracciones del Artículo. 44 citado. En algunas ocasiones a las obligaciones de los trabajadores en general y a las de los servidores públicos en particular se les llama deberes, sin embargo debemos hacer la aclaración que en sentido estricto los deberes son de naturaleza moral, en tanto que las obligaciones corresponden a la naturaleza jurídica, por lo que propiamente se debe hablar de obligaciones de los servidores públicos, pero que al nombrarse como deberes no afecta el contenido de las obligaciones que tiene el servidor público.

Los deberes u obligaciones de los servidores públicos son de diligencia, de obediencia, de discreción y secreto profesional, de seguridad y de lealtad a la nación,

quedan comprendidos dentro de la obligación de rendir la protesta del cargo y las señaladas en el Art. 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Obviamente, del mismo modo que los trabajadores al servicio del Estado tienen obligaciones, también tienen derechos. Derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado constituyen lo que se ha conocido con el nombre de situación legal de los servidores públicos. En el apartado anterior se trató lo relativo a sus obligaciones; en éste exponemos lo relacionado con sus derechos.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado señalados en las catorce fracciones del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional, las que tratan lo relativo a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado Federal Mexicano, a excepción de las fracciones XIII y XIII bis , que tratan, la primera de estas fracciones, lo relativo a que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes, y la segunda, o sea, la fracción XIII bis, trata lo referente a las relaciones entre la Banca y sus trabajadores, cuando la primera, de 1983 a 1990, pertenecía al Estado, pero ahora que la misma ha pasado a manos de los particulares, obviamente las relaciones entre los banqueros y sus trabajadores no pueden quedar encuadradas dentro del apartado "B" citado, puesto que en tal relación de trabajo no se da entre el Estado y sus trabajadores.

Independientemente de que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado estén precisados en las distintas fracciones del apartado "B" del Art. 123 Constitucional ya

citado, trataremos de encuadrar sus derechos con los lineamientos generales que siguen los autores de Derecho Administrativo.

1ª. Derecho al cargo. Este derecho es discutible que lo tenga el trabajador, en primer lugar porque el cargo no está entre los objetos de comercio y en segundo lugar porque para que el servidor ingrese al cargo, es menester que cumpla con los requisitos que las leyes establecen, es decir, la teoría aceptada en relación a la naturaleza entre el Estado y sus servidores, es la que considera que la relación de trabajo se da cuando se cumple la situación general establecida en la ley a través de las condiciones particulares del nombrado que reúne todos y cada uno de los requisitos que las leyes correspondientes señalan. Propiamente o se puede hablar de derecho al cargo, sino más bien, de los derechos que adquiere el trabajador al ingresar al cargo.

2ª. Derecho al salario. Este derecho está garantizado en todos sus aspectos en las fracciones IV, V y VI del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional, y debe ser considerado como la contraprestación al servicio que presta el funcionario o empleado público, y como una garantía en los términos del Artículo. 5º. Constitucional, que en la parte relativa dice: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", salvo los casos de excepción a que se refiere el mismo artículo.

3ª. Derecho a realizar una jornada de trabajo señalada por la ley, tener los descansos y vacaciones correspondientes. Estos derechos están contemplados en las fracciones I, II y III del apartado "B" mencionado.

4ª. Derecho al ascenso. Este derecho está garantizado por las fracciones VII y VIII del apartado "B" mencionado.

El derecho al ascenso está relacionado con la finalidad de obtener el personal más idóneo en el desempeño de los cargos públicos, a efecto de que la función pública se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz, y que repercute no solamente en éste, sino en el servidor público que inclusive es preparado para la mejor prestación de sus servicios.

5°. El derecho a que no se le hagan descuentos a sus salarios sino en los casos específicamente determinados. Este derecho está protegido por la fracción VI del apartado "B" citado, descuentos que solamente pueden llevarse a cabo en los siguientes casos:

- a) Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado, por el concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas.
- b) Cuando se trate de cuotas sindicales, de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado haya dado previamente su conformidad.
- c) Cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo de obligaciones contraídas por el trabajador.
- d) Cuando se trate de embargos por concepto de alimentos.
- e) Cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición de cosas baratas.

Estos descuentos, a excepción de los tres últimos, no pueden exceder del 30% del importe del salario total.

6°. El derecho de los trabajadores a que solamente pueden ser suspendidos o cesados por causas justificadas en términos de la ley. Este derecho está garantizado por la fracción IX del apartado "B" citado.

7°. El derecho de los trabajadores para asociarse en defensa de sus intereses. Este derecho está contenido en la fracción X del apartado "B" del artículo 123 Constitucional ya citado. Los trabajadores al Servicio del Estado tienen el derecho de asociarse y formar sus sindicatos, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de éste, salvo que sean expulsados del mismo.

Los trabajadores de confianza no podrán asociarse sindicalmente. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todos sus derechos y obligaciones sindicales.

Este derecho sindical es correlativo del derecho que tienen todos los trabajadores en México, de conformidad con lo establecido por el apartado "A" del Artículo. 123 Constitucional.

8°. El derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado. Este derecho está contenido en la fracción X del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional que su parte relativa dice: "Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagran."

En la parte relativa, la fracción XVIII del apartado "A" del artículo. 123 Constitucional, establece: "En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las

personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

9°. Derecho a la Seguridad Social. Este Derecho está tutelado por la fracción XI del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional que dice: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas-....", y las enumera en los seis incisos que contiene. Para garantizar el derecho de los trabajadores a la Seguridad Social, con fecha 27 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual establece en su:

Artículo. 1º: "La presente ley es de orden público, de interés social, y de observancia en toda la República, y se aplicará:

1. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;
2. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley;
3. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley y las disposiciones de las demás legislaturas locales;
4. A los diputados y Senadores que durante su mandato Constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley, y

5. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley."

10°. Derecho de que los conflictos individuales, sindicales o intergremiales sean resueltos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este Derecho está contenido en la fracción XII del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional que dice: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria."

Respecto a los trabajadores de confianza, la fracción XIV del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional, establece: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

En síntesis, las inquietudes y reclamos de los trabajadores al servicio del Estado se concretaron en las distintas fracciones, ya comentadas del apartado "B" del Artículo. 123 Constitucional, y con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ambos ordenamientos legales formulados y publicados durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos.

En efecto, como ya quedó expuesto el Artículo. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionado con el apartado "B" mediante reforma-adición del 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre del mismo año. En tanto que la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue expedida el día 28 de diciembre de 1963.

Estos ordenamientos jurídicos fueron de gran importancia ya que determinaron con claridad el contenido de las relaciones entre el Estado Federal Mexicano y sus servidores

públicos, dejando atrás las dudas, incertidumbres y polémicas que se habían suscitado en torno de dichas relaciones, y consecuentemente de la situación jurídica de quienes hacen posible el ejercicio de la función pública, sirviendo de base además, para la formulación de la legislación correspondiente de las entidades federativas y sus Municipios.

Una vez visto lo anterior, los derechos y obligaciones de los servidores de públicos, veamos ahora la situación de tales derechos y obligaciones de estos servidores públicos a nivel local o estatal, ya que nuestro tema principal trata acerca de los servidores públicos docentes del Subsistema Educativo en el Estado de México.

La suerte que por años han corrido los servidores públicos Federales, es la misma que ha predominado para los que trabajan al servicio de los Poderes Estatales y Municipales, sobre todo de aquellos cuyo nombramiento no está definido en la Constitución Local o en las leyes emanadas de la misma, y ello ha sido un asunto que ha preocupado a juristas, legisladores, estudiosos de la materia y a los propios trabajadores en cuestión, sobre todo para definir su categoría, el tipo de nombramiento, y en esencia todas sus obligaciones y sus derechos.

Dado que en la Constitución y en la Ley Orgánica Municipal de cada una de las Entidades Federativas se establecen los requisitos y la duración en el cargo para ser Gobernador del Estado, Secretario General de Gobierno, Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Local, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Diputado de la legislatura local-, así como para ser: Presidente, Regidores, Síndicos, Tesorero y Secretario del Ayuntamiento Municipal; sin embargo, para el resto de servidores públicos por muchos años su situación fue incierta y quedaban sujetos al capricho de las autoridades de mayor jerarquía, al no contar con ningún respaldo jurídico.

Problema que se agudizó en vista de que el Art. 123 de la Constitución Federal excluyó en un principio de sus disposiciones a todos los servidores públicos Federales, Estatales como Municipales, y la Ley Federal del Trabajo ha contemplado en una de sus normas, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

Sobre este particular Miguel Acosta Romero argumenta: "Creemos que es evidente que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, deben contar con un régimen jurídico que asegure sus derechos, puesto que la circunstancia de que no estén previstos expresamente, ni en el Apartado "A", ni el Apartado "B" del Artículo. 123 de la Constitución, no quiere decir que no tengan derechos, o que éstos les puedan ser negados",³⁰ en relación a esto tenemos que el Artículo. 19 de la Ley del Trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios dice: "Los casos no previstos en esta ley, ni en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y en su defecto atendiendo a la costumbre, el uso, a las leyes del orden común, a los Principios Generales del Derecho y, en último extremo a la equidad."

El marco jurídico que debe observarse para el mismo Estado de México, por su orden y jerarquía parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo. 116 se expresa en su fracción VI lo siguiente: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus Trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Porrúa, México 1981. Pág. 704

Estados con base en los dispuestos por el Artículo. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias...

Para ese mismo efecto el Artículo 115 de la Ley Suprema, en su fracción VIII segundo párrafo, se contempla que: "Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo. 123 de esta Constitución sus disposiciones reglamentarias."

Prácticamente el respaldo Constitucional da una solidez jurídica a los derechos y obligaciones de los trabajadores de las entidades federativas y municipios, toda vez que como se ha dicho, con anterioridad fue muy discutible su situación, ante la carencia de ese respaldo legal; sin embargo no debemos perder de vista que se trata de un artículo Constitucional con un apartado "A" y "B", este último prácticamente es el más indicado en su observancia porque se refiere al caso de los servidores públicos de los poderes de la Unión y del Distrito Federal, que por tratarse de entidades públicas se hace propio para las entidades federativas y municipios, sin desconocer que en casos excepcionales también es observable el apartado A, tratándose de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que realizan actividades empresariales y desde luego en acatamiento a la misma Constitución Federal.

La Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México en sus Artículos 41, 42, 43 y 44 permiten apreciar que para resolver los conflictos que se presenten en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores existirá un tribunal de Arbitraje de carácter administrativo que gozará de plena autonomía jurisdiccional para la emisión de sus respectivas resoluciones, debiendo contar para el ejercicio de sus funciones

con el apoyo administrativo del Poder Ejecutivo del Estado. Su organización, integración y atribuciones, se regirá por la legislación correspondiente.

También es consultable la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios, al decir su Artículo 2 que: son sujetos de esta Ley toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen."

Asimismo, se regulan en la precitada ley; las obligaciones de los servidores públicos en cuestión; las responsabilidades administrativa y política en que se pueden incurrir, incluyendo las sanciones tanto de naturaleza administrativa, disciplinaria y resarcitoria, así como los de índole político se especifica a las autoridades competentes para aplicar sus disposiciones y los procedimientos del Juicio Político, y el conducente a la responsabilidad administrativa- así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

DEBERES U OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES

Previamente a la toma de posesión del cargo y de la iniciación de labores, la Constitución particular del Estado de México impone a los servidores públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución Federal, la Constitución del mismo Estado y todas las leyes que de ambas emanen, lo cual significa que se trata de un deber que contraen desde el momento de su nombramiento o elección o

la confirmación de su elección, para que se conduzcan bajo el principio de legalidad, con honestidad, lealtad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión que se le ha conferido, y en caso de faltar a esa promesa quedan sujetos a las penas sanciones que la propia ley establece.

El Artículo. 144 de la Constitución del Estado de México, dice: los servidores públicos del Estado y de los Municipios por nombramiento o designación al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado, y todas las leyes que de ambas, emanen.

Ahora bien, tales obligaciones y derechos de los servidores públicos en el Estado de México son semejantes a la de los servidores públicos a nivel federal, que señalen algunas de estas obligaciones y derechos de tales servidores en el Estado de México.

La Ley del trabajo de los Servidores públicos del Estado de México y Municipios establece las siguientes obligaciones:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a las instrucciones de sus superiores.
2. Observar buena conducta dentro del servicio;
3. Cumplir con las obligaciones que señalan las condiciones generales de trabajo;
4. Guardar la debida discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento como motivo de su trabajo;
5. Participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia;
6. Ser respetuoso y atento con sus superiores, subalternos y con la población en general y
7. las demás que les impongan los ordenamientos legales aplicables.

El Artículo. 42 de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y sus municipios enumera varias obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que tienen encomendadas, las que ante todo buscan el máximo rendimiento en el trabajo, el cumplimiento fiel y oportuno de los planes, programas y presupuestos correspondientes, el manejo honesto de recursos, bienes y valores del Estado y Municipios, custodiar correctamente la documentación e información que tengan a su cuidado, observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratar con respeto y con la debida atención a todas las personas que acudan a su oficina, etc. Y el incumplimiento a estas obligaciones dará lugar a fincar responsabilidades de carácter administrativo, para que sean sancionados conforme a derecho a los responsables de las faltas u omisiones en que incurran.

En efecto, las responsabilidades en que pueden caer los servidores públicos pueden ser de carácter político, administrativo, penal y civil, y las sanciones respectivas son aplicables bajo el principio de legalidad según la gravedad de la infracción para cada servidor como veremos mas adelante.

Ahora bien, en cuanto a los derechos de los servidores públicos del Estado de México de la Ley del trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios contemplan los siguientes:

- a) Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales o subalternos;
- b) Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos;
- c) El ascenso;

- d) La seguridad social de los servidores públicos, estatales y municipales;
- e) La Organización Sindical. Y
- f) Los derechos que establecen las leyes.

En relación a lo anterior, se establece que, para la solución de conflictos laborales individuales y colectivos que se presenten entre los sujetos de esta ley, funcionara como órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción, el Tribunal Estatal de conciliación y arbitraje.

Dispone el Artículo 185 en consulta que: el tribunal será competente para:

- I.- Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje de los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones públicas o dependencias y sus servidores públicos;
- II.- Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones o dependencias y las organizaciones sindicales;
- III.- Conceder el registro de los sindicatos y, en su caso, dictar la cancelación de los mismos;
- IV.- Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos internos de los sindicatos y de los intersindicales;
- V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, de los estatutos de los sindicatos, así como de aquellos otros documentos que por su naturaleza deben obrar en los registros del Tribunal;
- VI.- Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con las relaciones de trabajo.

2.3) SURGIMIENTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES EN EL ESTADO DE MÉXICO

En todas las épocas, las características que asume el proceso educativo han sido producto de las condiciones en que los hombres trabajan y se relacionan entre sí para elevar los niveles de vida de su comunidad.

La educación, por tanto, ha tenido que adecuarse siempre a esas condiciones y se ha constituido en uno de los factores que posibilitan la transformación de la sociedad, formando a los hombres que ésta necesita.

En el Estado de México, la educación no se ha orientado por rumbos distintos. Desde el momento de su erección, el Congreso Constituyente recoge como una de sus tareas fundamentales la de organizar la educación, de tal manera que los ciudadanos formados con ella, respondieran plenamente a las necesidades que planteaba la construcción del Estado dentro de los cauces del liberalismo.

En los años que siguieron hasta alcanzarse la definición plena de la responsabilidad del Estado, para orientar la política educativa y fomentar su expansión hacia las masas, el papel de la educación en la consolidación de un sistema socioeconómico fue adquiriendo cada vez mayor importancia.

La paulatina desaparición del régimen feudal colonial, como fundamento de las relaciones económicas en la Entidad y la incorporación al proceso productivo de una tecnología más avanzada, transformaron y ampliaron, hacia el último tercio del siglo pasado, las necesidades educativas de la población. Dentro del Instituto Literario surge y se

sistematiza poco a poco la carrera docente, pilar del desarrollo educativo del Estado de México, se establecen, asimismo, carreras de telegrafía, contaduría y mecanografía; aparecen las escuelas de Artes y oficios y de enfermería y obstetricia que, en su conjunto, manifiestan la importancia que la educación va adquiriendo como factor de desarrollo económico, de la misma manera que sus características se adecuan a las necesidades propias del proceso educativo.

La Revolución de 1910 tuvo, entre sus grandes logros, el de iniciar la efectiva expansión de los servicios educativos hacia las comunidades rurales. El artículo Tercero de la Constitución de 1917 recoge los postulados que en materia educativa se habían venido formulando desde la consumación de la Independencia, y los resume elevando a rango Constitucional el derecho a la educación. Derecho que se complementa con la disposición de la obligatoriedad de la educación primaria con la de la gratuidad de los servicios educativos que proporciona el Estado.

En nuestra Entidad, el establecimiento de la Dirección Técnica de Educación Pública en 1921, dispuso condiciones necesarias para definir, en adelante, la postura del Ejecutivo del Estado frente a la educación en cuanto a su orientación, administración y financiamiento adoptando medidas para garantizar el derecho a la educación y posibilitar el cumplimiento de la obligatoriedad.

Por otro lado, la población empieza a ver en la educación el medio más adecuado para incorporarse constructiva y productivamente al proceso del desarrollo socioeconómico y cultural de la Entidad y la demanda cada vez en mayor grado.

El Sistema Educativo del Estado de México, que conforma su estructura básica en los últimos años del siglo pasado, se consolida y adquiere, en esencia, la estructura actual

en la década de 1940. En esa década, la actividad económica predominante estaba relacionada directamente con las labores agropecuarias 78.6% de la población económicamente activa y los requerimientos de educación escolar eran mínimos: sólo el 7.3% de la población del Estado acudía a los planteles escolares existentes en todos los tipos y modalidades 83 227 alumnos. Por otro lado, el 52% de la población del Estado era analfabeta, seis escuelas secundarias captaban la escasa demanda de educación media, dos escuelas normales atendían las necesidades de formación de docentes y el Instituto Científico y literario Autónomo cubría la limitada demanda de educación media superior y superior, las reducidas dimensiones del Sistema Educativo del Estado de México permitían a sus autoridades manejar globalmente la problemática educativa y orientarla con cierta uniformidad. La demanda, pues era escasa y la oferta que generaba el Sistema la cubría satisfactoriamente.

La formulación y expedición de la ley Orgánica de la Educación Pública en el Estado de México, decretada por el Congreso Local el 3 de septiembre de 1945, tuvo entonces la finalidad de poner las bases para la organización del Servicio Educativo, de acuerdo con las disposiciones generales de la ley Federal de Educación que se expidiera tres años antes, en 1942 la Ley Estatal se formuló como una respuesta, también, al llamado nacional que se hiciera entonces para ampliar los servicios educativos que acompañarían al proyecto de industrialización del país y para adecuar la estructura técnico administrativa a las particulares condiciones socioeconómicas de la población en esos años. No obstante, sus disposiciones sólo tuvieron vigencia plena hasta fines de la década de 1950, cuando el Sistema Educativo del Estado, empezó a adquirir sus características actuales, merced al rápido crecimiento de la actividad económica industrial. Este fenómeno modificó

radicalmente el carácter de la ocupación de la población económicamente activa, reduciendo, veinte años después, a 21.3% la proporción de trabajadores agropecuarios y ubicando al resto en los sectores Industrial y de servicios. Esta modificación estructural de la ocupación, cambió también las expectativas de los habitantes del Estado respecto a la educación escolar. El Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en la República "Plan de Once Años" inauguró a fines de la década de 1950, una serie de reformas que a nivel nacional han intentado dar coherencia al proceso educativo en función de las necesidades y modalidades del sector productivo del país. Esas reformas, si bien no han logrado mejorar cualitativamente la enseñanza, como han sido algunos de sus propósitos, sí han logrado que al aumentar considerablemente la capacidad de oferta del Sistema, se diversifiquen notoriamente los servicios escolares que presta.

Las reformas y la expansión del servicio educativo han propiciado en el Estado de México, que el Sistema mismo haya adquirido una dinámica propia en su ritmo de crecimiento, que la oferta se vea año con año superada por una demanda que no puede ser prevista a grandes plazos, por la especial dimensión del fenómeno inmigratorio: que el mejoramiento deseable en la calidad de la enseñanza que se ofrece se vea obstaculizado por la prioridad obligada de atender cuantitativamente la demanda; y que todo esto haya modificado sustancialmente la estructura organizativa y técnica del Sistema Educativo.

Las necesidades de educación en el Estado de México son ahora, cuantitativa y cualitativamente distintas de las que existían en la Entidad en la década de 1940.

La extensión, promoción, programación y prestación del servicio educativo en todos sus niveles y modalidades son tareas que se le confieren al Ejecutivo del Estado. Para llevar a cabo esas tareas el Ejecutivo tendrá, entre otros deberes, el de adecuar el sistema

estatal de créditos al nacional, a fin de facilitar el tránsito de un tipo modalidad o control educativo a otro y a promover la investigación en las ciencias de la educación. Asimismo, considerando al maestro como uno de los pilares del proceso educativo, el Ejecutivo del Estado asume como un deber el establecer estímulos y recompensas para todos los profesionistas que se distinguen en el campo educativo.

La formación de docentes representa uno de los pilares del desarrollo del Sistema y por otro, que existe una indefinición respecto a las categorías profesionales que deben otorgarse a los diversos estudios realizados por los docentes.

Al tomar en consideración la naturaleza del proceso de la educación, los principios que la fundamentan y sus finalidades, expresadas en la Constitución Política del País y en la Ley Federal de Educación, se ha considerado la necesidad de darles viabilidad mediante los planes y programas del Sistema Educativo Nacional, que garantizan la unidad de la Educación y poseen suficiente flexibilidad para permitir su adaptación a las necesidades particulares del Estado.

A la vez, se ha hecho el señalamiento de quienes hacen posible el desarrollo de estos planes y programas, los trabajadores docentes, con especificación de los requisitos que deben satisfacer para incorporarse al servicio, las leyes que amparan sus derechos y prestaciones, así como las obligaciones que la tarea educativa demanda de ellos.

2.3.1 SERVIDOR PÚBLICO DOCENTE

Al respecto cabe mencionar lo manifestado por el Artículo 24 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que a la letra dice:

"Los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal son los Servidores Públicos Generales que prestan servicios de docencia, investigación o difusión, o bien aquellos que desempeñan funciones directivas o de supervisión en los planteles del propios subsistema".

Como podemos apreciar en el párrafo anterior el docente en el Subsistema Educativo del Estado de México se trata de un Servidor Público, pues si esto lo relacionamos con las anteriores conceptos que se han señalado en el presente trabajo, vemos que como servidores públicos no hay diferencia, y más todavía el Artículo 4 de la citada ley, en este inciso, manifiesta: "Para efectos de esta ley se entiende:

- 1) Por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo...".

Pero ahora bien, lo importante es ver, como este tipo de Servidor Público también tiene derechos y obligaciones contemplados por la ley que se ha mencionado en el presente inciso y que enseguida mencionaremos, lo más importante aún como a qué se encuentran frente al poder disciplinario de la administración pública.

Veamos como estos derechos y obligaciones de estos servidores públicos tienen gran semejanza con los derechos y obligaciones de los servidores públicos en materia federal que ya hemos mencionado en anteriores incisos.

El Artículo 129 de las disposiciones Reglamentarias en materia laboral los Servidores Públicos docentes del Subsistema Educativo Estatal establece: "Los Servidores públicos tendrán los siguientes derechos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales y subalternos.
- II. Gozar de los beneficios de la seguridad social en la forma y términos establecidos por la Ley de Seguridad Social.
- III. Desempeñar únicamente las funciones propias de su encargo y labores conexas, salvo en los casos en que por necesidades especiales del servicio o por causas de emergencia se requiera la prestación de otro tipo de servicio.
- IV. Percibir sueldos, prestaciones económicas o indemnizaciones que les correspondan por el desempeño de sus labores ordinarias y extraordinarias, sin más descuentos que los legales.
- V. Tratar por sí o por conducto de su representación sindical los asuntos relativos al servicio.
- VI. Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a puestos de mayor categoría.
- VII. Recibir estímulos y recompensas conforme a las disposiciones relativas.
- VIII. Participar en concursos escalafonarios, en términos de lo establecidos en la materia.
- IX. Disfrutar de los descansos y vacaciones conforme a los establecido en la Ley y estas Condiciones Generales;
- X. Obtener licencias con o sin goce de sueldo, de acuerdo con las Ley y estas Condiciones Generales
- XI. Tener asignada una plaza jornada y horas clase-semana-mes, adicionales a su plaza principal, siempre y cuando los honorarios establecidos para el desempeño de las mismas sean compatibles, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo VII de estas Condiciones Generales.
- XII. Obtener becas para sus hijos en términos de los convenios establecidos con el sindicato.

- XIII. Desarrollar actividades cívicas, culturales o deportivas, de acuerdo a los programas de recreación que se establezcan, así como las sindicales, siempre y cuando medie autorización expresa del titular o representante de la dependencia o unidad administrativa, a fin de no afectar la prestación de servicios.
- XIV. Renunciar a su empleo cuando así convenga a sus intereses, permaneciendo en el servicio hasta hacer entrega de los fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén a su cuidado, de acuerdo a las disposiciones aplicables y con sujeción, en su caso, a los términos en que sea resuelta la aceptación de su renuncia, y
- XV. Los demás establecidos en la Ley, sus reglamentos y disposiciones aplicables.

ARTICULO 130. Son obligaciones de los servidores públicos:

- I. Rendir protesta de ley al tomar posesión de su cargo;
- II. Cumplir con las normas y procedimientos de trabajo, así como con el plan de estudios aprobado por las autoridades competentes;
- III. Asistir puntualmente a sus labores y no faltar sin causa justificada. En caso de inasistencia comunicar las causas de la misma a la dependencia o unidad administrativa en los términos establecidos en el Artículo 61 de estas Condiciones Generales;
- IV. Coadyuvar, dentro de sus atribuciones y funciones, a la realización de los programas de gobierno en general y educativos en lo particular;
- V. Observar buena conducta dentro del servicio;
- VI. Desempeñar sus labores con la eficiencia apropiada, sujetándose a las instrucciones de sus superiores jerárquicos y a lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos;

- VII. Guardar la debida discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- VIII. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro sus seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, así como la de las instalaciones o lugares en donde desempeñe su trabajo;
- IX. Participar en las actividades de capacitación y desarrollo para mejorar su preparación y eficiencia;
- X. Manejar apropiadamente los documentos, correspondencia, valores y objetos que se les confien con motivo de sus labores y no sustraerlos de su lugar de trabajo;
- XI. Tratar con cuidado y conservar en buen estado el equipo, mobiliario y útiles que se les proporcionen para el desempeño de su trabajo y no utilizarlos para objeto distinto al que están destinados e informar, invariablemente, a sus superiores inmediatos de los defectos y daños que aquellos sufran tan pronto como los adviertan;
- XII. Ser respetuosos y atentos con sus superiores, iguales y subalternos y con la población en general;
- XIII. Tratar con cortesía y diligencia a los alumnos y padres de familia;
- XIV. Portar en lugar visible, durante la jornada laboral, el gafete / credencial expedido por la Secretaría de Administración;
- XV. Utilizar el tiempo laborable sólo en actividades propias del servicio encomendado;
- XVI. Atender las disposiciones relativas a la prevención de los riesgos de trabajo;
- XVII. Presentar, en su caso, la manifestación de bienes a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

- XVIII. Hacer del conocimiento de su dependencia o unidad administrativa las enfermedades contagiosas que padezca él o sus compañeros, tan pronto como tenga conocimiento de las mismas;
- XIX. Registrar su domicilio y teléfono particular y notificar el cambio de los mismos ante la Delegación Administrativa de su dependencia o unidad administrativa;
- XX. Rechazar gratificaciones que se les ofrezcan por dar preferencia en el despacho de los asuntos que tiene encomendados, por no obstaculizar su trámite o resolución, o por cualquier motivo que le sean ofrecidas, y
- XXI. Las demás establecidas en los ordenamientos legales aplicables.

Ahora bien pasemos al estudio del siguiente capítulo en su inciso 3.1 y una vez visto este que corresponde al poder disciplinario de la administración pública, veremos como este poder influye en el ámbito legal del servidor público docente.

CAPITULO III**MARCO TEÓRICO NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES DEL ESTADO DE MÉXICO
FRENTE AL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA****MARCO TEÓRICO****3.1. - EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El poder disciplinario "es la facultad que tiene el superior jerárquico para sancionar conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública".³¹

Se entiende este como la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de representación disciplinaria permite a la administración corregir los errores y las anomalías en los servicios públicos.

La determinación de la naturaleza de la materia disciplinaria en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter Constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los empleados y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

³¹ ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina de la Administración Pública Federal, México, D.F., Editorial Fondo de cultura Económica, 1988. PÁg. 105

La facultad disciplinaria que tienen las autoridades administrativas es una materia que presenta confusiones, que se generan por la distinta naturaleza de las actividades que realiza el estado, de servicio público industriales, comerciales, las cuales provocan diferentes tipos de relaciones de servicios y ha hecho necesaria la promulgación para cada laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

La relación laboral y administrativa coinciden en que su objeto es la prestación de servicios, por lo que en un primer momento se encuadrarían en el ámbito del derecho laboral, sin embargo los puntos de partida de esta rama del derecho son diferentes cuando el patrón, es el "estado", ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público.

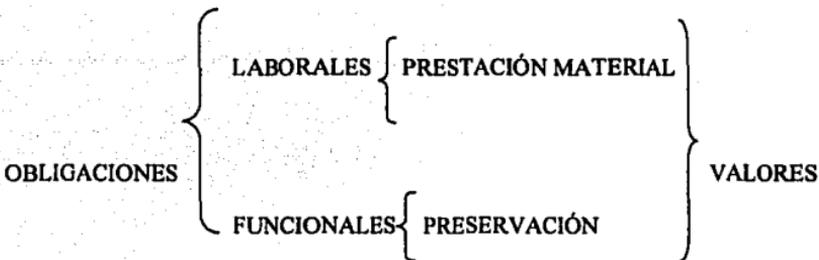
Coincidiendo en este sentido con el Maestro Miguel Cantón Moller cuando señala: "... La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los Trabajadores de la iniciativa Privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tienen finalidades esenciales de lucro, los del estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es una obligación política y administrativa".³²

Las relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en los que se desarrollan las relaciones prestaciones deben ser convenidas por ellas, estableciendo recíprocamente las condiciones de la prestación, de tal manera que las partes (trabajadores y patronos), deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

³² CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial PAC, México, D.F., 1988. Pág. 95

Por otra parte el ejercicio de la función pública realizada por individuos, responde a intereses de carácter público, lo cual origina que el estado como titular de ese poder, vigile, que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y que se realice de acuerdo a los valores fundamentales que la Constitución establece, por lo que se establece el poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato legal, contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

Por último se establece que el Poder Disciplinario tiene como fin la adecuada realización de la función pública, considerando lo siguiente:



3.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES

Antes de entrar al estudio del presente inciso vemos que se entiende por responsabilidad:

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano "La voz responsabilidad proviene de responderé que significa, Inter. Alia prometer, merecer, pagar. Así, responsalis significa el que responde (fiador), en un sentido más estricto "responsum", significa responsable. Respondere se encuentra estrechamente relacionada con "spondere", la expresión solemne en la stipulatio por la cual alguien asumía una obligación, así como "sponcio" palabra que designa la forma más antigua de la obligación".³³

En la conceptualización descrita en el párrafo que antecede se desprende que hablar de responsabilidad, implica la existencia de un vínculo obligacional, representado entre el que tiene derecho a recibir el que esta constreñido a dar.

En base a lo anterior, la responsabilidad será la obligación de resarcimiento o cumplimiento, que tiene a su cargo un individuo que con su conducta voluntaria o involuntario, provoca daños, y perjuicios a otra persona, violando disposiciones jurídicas previamente establecidas.

En materia de servidores públicos, la actuación negligente y contraria a derecho del servidor, provoca que éste tenga que resarcir los daños y perjuicios que se causen, ya que en la esfera del propio estado o del particular, pudiéndose fincar en su contra los más variados tipos de responsabilidad.

Por su parte el maestro Gabino Fraga, con relación a la responsabilidad de los servidores públicos que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el

³³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 2ª. Edición. México, D.F., Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM, 1984. Pág. 2827

empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además de una responsabilidad Civil o Penal.

Los tipos de responsabilidad son objeto de estudio de algunas de las diversas materias que constituyen el vasto mundo del derecho y máxime en el presente trabajo que nos ocupa, en la que analizaremos los tipos de responsabilidad en que puedan incurrir nuestros servidores públicos docentes, con motivo del ejercicio de sus funciones, siendo estas las que enseguida estudiaremos; sin embargo, es necesario manifestar que en todas las entidades federativas de nuestro país se ha implantado una legislación relativa a las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos de los Poderes Estatales y de los Municipios, tomando como inspiración y siguiendo los mismos pasos que se han dado sobre esta misma cuestión en la Federación, sin embargo, tal como ya lo he dicho sobre otras instituciones jurídicas se corre la misma suerte en este caso, en cuanto a la falta de uniformidad en los criterios y sistemas legislativos en el interior de la República, lo cual dificulta a estudiosos e investigadores hacer un estudio comparativo y general, por esa circunstancia solamente nos abocaremos a tomar como marco de referencia a la legislación del Estado de México.

Dichas responsabilidades para algunos tratadistas del derecho administrativo se les denomina "responsabilidades disciplinarias", y se les define como aquellas medidas de orden legal que dicta el Estado para que sus servidores públicos queden sujetos a la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa o de otra índole por incurrir en faltas o infracciones en el desempeño de un empleo, cargo o comisión que tienen encomendados, omisiones que por su gravedad en algunos casos revisten el carácter de delitos.

En esa virtud, la responsabilidad-en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido una ley, que ha cometido una falta, o que ha causado un daño o perjuicio a cualquiera de los Poderes Públicos o a los particulares.

En esas condiciones y según el tipo de conducta ilícita en que ha incurrido un trabajador del Estado por dicho comportamiento queda sujeto a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando incumple en el desempeño de las obligaciones que le marca la ley, se generan las responsabilidades para que a la parte lesionada ya sea el Estado o un particular se les restituya el derecho violado, o simplemente se le imponga una medida disciplinaria al infractor.

Así las cosas, cuando los servidores públicos locales y municipales realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos que tienen encomendados, lesionando en su caso las garantías sociales e individuales, así como las finanzas públicas darán lugar a una responsabilidad política. En este caso o responsabilidad política, no entran los Servidores Públicos docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, toda vez, y como veremos más adelante éstos servidores públicos no gozan de fueron Constitucional.

En el supuesto de que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de una función pública, la responsabilidad que se les atribuye es de carácter administrativo.

En el caso de que por actos u omisiones legales, se lesionen valores protegidos por las leyes penales en el desarrollo de las tareas encomendadas a los trabajadores de los

Poderes Estatales, la responsabilidad en que incurrir es netamente penal, y serán sancionadas, esas conductas sobre todo con la pena privativa de libertad en observancia de las leyes en materia.

Si en la actuación de los servidores públicos se producen daños o perjuicios en el patrimonio de los particulares o del Estado, o se causa un daño moral a los primeros, la responsabilidad atribuible se le denomina de índole civil y en esas condiciones se genera la obligación directa del Gobierno Estatal y de sus derivados públicos responsables en resarcir el pago de daños y perjuicios, institución que se contempla en las leyes civiles como administrativas.

Las cuatro clases de responsabilidades conocidas como: política, administrativa, penal y civil atribuibles a las conductas ilícitas de los servidores públicos estatales, tienen un sustento jurídico con ciertas imprevisiones, incongruencias y falta de eficacia en la vida práctica, tal como lo paso a demostrar a luz de la legislación conducente para dicha entidad federativa.

3.2.1.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Se deriva de las conductas ilícitas de los servidores públicos de alta jerarquía que afectan los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho.

Los sujetos de la responsabilidad política y del juicio respectivo son: los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados, y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de los Contencioso Administrativo, los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador

General de Justicia del Estado, se trata de los servidores públicos que se mencionan en el Artículo 131 de la Constitución Política del Estado de México.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho los siguientes actos: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular del Estado, así como a la organización Política y Administrativa de los Municipios; las violaciones graves a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución Local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios de sus municipios; las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública estatal y municipal. Cualquiera de dichos actos debe quedar debidamente probado tal como lo señala el Artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado y Municipios.

El juicio político, es el procedimiento que se sigue ante la Legislatura del Estado para actuar respecto de los servidores públicos que gozan del fuero Constitucional.

En este caso de la responsabilidad Política, según los conceptos del Servidor Público docente del Subsistema Educativo del Estado de México, así como hemos visto sus derechos y obligaciones, carecen de lo mismo, toda vez que dichos docentes no tienen ni gozan de fuero Constitucional, solo lo tienen los que se mencionan en el Artículo 131 de la Constitución Política del Estado de México o bien los integrantes del ayuntamiento que pueden ser sujetos a Juicio Político, como lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus Artículos 42 y 47 y en estos no se encuentran mencionados dichos docentes, por lo tanto volvemos a repetir no pueden encuadrarse en el supuesto de responsabilidad política.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.2) LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Es de corroborar que la responsabilidad administrativa de los servidores estatales se finca por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En consecuencia se incurre en responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones estipuladas en el Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, dando lugar con ellos a la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario y a la aplicación de la sanción respectiva, para ese efecto se ha instituido la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías Internas en las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado, así mismo la Contraloría Interna de los Poderes Judicial y Legislativo para que cada quien en la órbita de su competencia y siguiendo las prescripciones de la precitada ley cumplan su cometido en pro de una eficiente actividad administrativa y pública.

En las dependencias y organismos de la Administración Pública del Estado. En los Poderes Legislativo y judicial y en cada uno de los Ayuntamientos Municipales existen módulos específicos en los que puede tener acceso para presentar quejas o denuncias en contra de servidores públicos de alguna de sus obligaciones para que de esta forma se inicie el procedimiento disciplinario conducente, las sanciones por la responsabilidad Administrativa, de los Servidores Públicos docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, son:

- I. Llamada de atención.

- II. Severa llamada de atención.
- III. Amonestación; y
- IV. Nota de demérito;

Corresponde imponer las Sanciones al Superior inmediato del Servidor Público docente sancionado.

En contra de las resoluciones definitivas que se dicten en donde se haya impuesto una sanción administrativa a los servidores públicos estatales y municipales, podrá intentarse el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad que emitió o ejecutó al acto impugnado, o en su caso el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México, en observancia del Código de Procedimientos Administrativos del mismo Estado, para que se puedan combatir los vicios formales o de fondo que se registren en dichos actos o procedimientos.

Ahora bien los valores fundamentales que siguen la función pública y que todo Servidor Público en general y máxime los docentes, se define de la siguiente forma:

1.- IMPARCIALIDAD

Es la obligación de los servidores públicos de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos, con motivo de sus funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos servicios de otros.

Tiene como finalidad evitar que el ejercicio de las funciones públicas sea arbitraria, irrazonable e injusta, por razones de distinciones discriminatorias.

Nuestra Constitución política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus Artículos 109, fracción III, y 113.

II.- LEALTAD

Consiste en la obligación de los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la nación.

Su finalidad es la de cuidar durante el desempeño del cargo los intereses de la Nación en razón del bien público.

III.- HONRADEZ

Consiste en la obligación del servidor público de ser honorable y de buenas costumbres (dignidad, integridad).

Su finalidad es la de evitar que se dañe el prestigio y eficacia de las funciones públicas.

IV.- LEGALIDAD

Esto es la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permita. Con el fin de limitar el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder.

V.- EFICIENCIA

Es la obligación de los servidores públicos a fin de alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, (obtener el fin, al menor costo posible).

VALORES FUNDAMENTALES	LEGALIDAD	CODIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
	HONRADEZ	
	LEALTAD	
	IMPARCIALIDAD	
	EFICIENCIA	

3.2.3) RESPONSABILIDAD PENAL

La configuración de delitos por parte de los servidores públicos estatales será perseguida y sancionada en términos del Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México, en dicha compilación se establecen figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente debe de desempeñar un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes del gobierno del Estado, esos delitos visibles en el Libro Segundo Título Primero, Subtítulo Segundo de dicho Código Penal, son: el cohecho, incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas; coalición de servidores que impiden el cumplimiento de la ley o ejercicio de una función pública: abuso de autoridad, tráfico de influencia, concusión como consecuencia de cobrar indebidamente a título de impuestos, contribuciones, derechos o cooperaciones; peculado, enriquecimiento ilícito y en contra de Hacienda Pública Estatal y municipal para causarle un daño a sus recursos, bienes o ingresos.

Están expuestos a esa responsabilidad penal todos los servidores públicos estatales de cualquier nivel, grado o jerarquía, tanto los que hayan asumido su empleo, cargo o comisión mediante un nombramiento, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, o por elección popular.

Tratándose de servidores públicos de alta jerarquía del gobierno del Estado de México que incurren en una responsabilidad penal reciben dos tipos de sanciones, que son la política y la penal, en la primera como consecuencia de un juicio político son destituidos del cargo y en su caso inhabilitados temporalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión, sanción que es aplicable por la Legislatura del Estado erigida en Gran Jurado de

Sentencia; por otro lado corresponde a un juez penal del orden común aplicar la sanción penal, consistente en la pena privativa de libertad, si es que se demuestra dicha responsabilidad.

El enriquecimiento ilícito de los servidores públicos también es sancionado penalmente, y la pena respectiva tiene dos modalidades, que son: la privación de libertad y el decomiso de bienes del acusado.

3.2.4) LA RESPONSABILIDAD CIVIL

Encontramos una laguna sobre esta responsabilidad tanto en la Constitución Federal como en la Constitución particular del Estado de México, pues no se define a dicha institución ni se especifican algunas cuestiones básicas de la misma, y solamente encontramos en la primera en su artículo 111 que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", y en la segunda, artículo 136 que "en demandas de orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público".

Sin desconocer que dicha responsabilidad tiene una alta justificación ante los daños y perjuicios que se puedan ocasionar a los particulares como al propio Estado en el desempeño de una función pública por los trabajadores de este último, perjuicios que pueden ser de carácter patrimonial de este último, y que como consecuencia no dejan de quebrantar algunas garantías individuales relacionadas con la igualdad ante la ley de todo individuo y la inviolabilidad de la propiedad privada.

Por ello sostenemos que debe haber una legislación de carácter administrativo más precisa que proteja y que regule tales derechos, así mismo de que la responsabilidad civil que también se le puede llamar de carácter patrimonial sea imputable directamente al Estado, cuando los daños y perjuicios han sido ocasionados por sus servidores públicos en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tanto en los Poderes Federales, Estatales, como municipales, ya que manifiestan la voluntad del Estado y no la propia como individuos particulares, por eso es necesario que esta cuestión sea revisada por los legisladores, para que se cuente con una legislación más precisa, explícita, congruente y justa para cada nivel de gobierno.

Resulta oportuno reiterar, que la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra, por los daños y perjuicios que se la han causado a esta última por la primera.

Y tiene lugar cuando los daños han sido causados por una conducta típica antijurídica, dolosa o culposa, se parte de un elemento estrictamente personal, o sea, la negligencia, el descuido, la irresponsabilidad, la culpa o el dolo.

El Código Civil del Estado de México en sus normas conducentes a este punto, preceptúa lo siguiente:

Artículo 7.145.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, a un cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a el y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios, esto nos permite sostener que la indemnización debe ser equitativa, justa y leal.

Artículo 7.161.- Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligados, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo.

Artículo 7.171.- El que paga el daño causado por sus empleados, domésticos u operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado

Artículo 7.172.- El Estado, los Municipios y sus respectivos organismos descentralizados tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y solo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Como ya lo hemos mencionado, que mas de una responsabilidad subsidiaria o solidaria por cuenta del Estado, cuando sus servidores públicos causen daños o perjuicios a los bienes patrimoniales de los particulares, la legislación de referencia debe hablar de una responsabilidad directa, para evitar imprevisiones y dudas, y sobre todo para no hacer lento, tardado o complejo el procedimiento administrativo por el cual se puede hacer la reclamación de los perjuicios que se hayan producido al interés privado.

Las bases fundamentales de dicha responsabilidad tienen que ser mas claras y explícitas tanto en la Constitución Federal como en cada una de las Constituciones particulares de los Estados de la República, y se debe hablar en ambos casos de una responsabilidad directa del Estado por daño patrimonial y moral causado en el ejercicio de sus funciones; así mismo las leyes reglamentarias de esa responsabilidad deben destinar un título específico para regular todas las cuestiones concernientes a la misma, tales como sujetos, procedimientos, sanciones, autoridades competentes y medios de defensa.

ASPECTO NORMATIVO

3.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A partir de las reformas de diciembre de 1982, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aplicado el término de Servidor Público sustituyendo al de funcionario. Este término de Servidor Público es mucho más amplio pues engloba su totalidad a toda persona que de alguna u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública y claro está que la administración pública se refleja en sus tres niveles Federal, Estatal y Municipal, que por lo que es bien cierto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no nos habla del Servidor Público Docente del Subsistema Educativo del Estado de México, pero sí nos menciona en la fracción VIII de su Artículo 3º, que a la letra expresa: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Como ha de observarse en dicha fracción se hace mención a los funcionarios y tal precepto se refiere a los Servidores Públicos como ya lo hemos visto y el Docente del Subsistema Educativo del Estado de México, entonces también es considerado o contemplando en forma indirecta por nuestra máxima Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

La legislación que hemos mencionado en el presente inciso, en su Artículo 130 hace referencia en cuanto a quien considera Servidor Público, a lo cual dice "... Se considera Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado..." Al respecto, ya hemos señalado con anterioridad que se entiende por Servidor Público, y Servidor Público Docente como lo vimos en lo dispuesto por el Artículo 24 de la Ley del Trabajo de Servidores Públicos del Estado y Municipios, y haciendo un comparativo de los conceptos veremos que no hay diferencia radical alguno.

Así también tenemos que el campo de acción de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, es contemplado por varias legislaciones las cuales encuentran respaldo en la misma Constitución Política del Estado de México.

Encontramos también a la Secretaría de Educación Cultural y Bienestar Social, la cual compone junto con otras dependencias el estudio, planeación, y despacho de los asuntos que tenga dentro de la Administración Pública del Estado auxiliando al titular del Ejecutivo Estatal, como lo señala el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

En relación a lo anterior tenemos lo manifestado por el Artículo 77 de la Constitución Política del Estado de México, estableciendo tal artículo que dentro de las obligaciones y facultades del Gobernador esta entre otras el de promulgar y publicar las leyes decretos o acuerdos que expide la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera

administrativa a su exacta observancia; Así como el de expedir reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura; también como el de presentar ante la legislatura del Estado iniciativas de Ley o decretos. Todo esto en relación con las Leyes que el Ejecutivo a promulgado, publicado y expedido, y que algunos tiene que ver con los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, como lo veremos más adelante.

3.5 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

La presente ley tiene como objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.

Las dependencias del Ejecutivo y los organismos auxiliares, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno.

El artículo 19 de la mencionada Ley Orgánica, manifiesta lo siguiente: "Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública del Estado, auxiliaran al titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias.

- I. Secretaría General de Gobierno
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación
- III. Derogada
- IV. Secretaría del Trabajo y Previsión Social

V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social...

IX. Secretaría de Administración

X. Secretaria de la Contraloría.

Como dicha Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social es la que nos interesa y es ahí en donde encontramos a los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, puesto que tal Secretaría es el Órgano encargado de fijar y ejecutar la política educativa, cultural, deportiva y de bienestar social en la entidad, así como entre otras cosas, como es el de mantener al corriente el escalafón del magisterio y crear un sistema de estímulos y recompensas a la labor docente.,

El artículo 2 del Reglamento interior de la Secretaria de Educación, Cultura y Bienestar Social; menciona que: "...como dependencia del poder ejecutivo del Estado, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México, la Ley de Educación del Estado de México y otras leyes así como los reglamentos decretos, acuerdos y órdenes que el expida el gobernador del Estado de México, como lo corroboramos mas adelante.

3.6 LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, EN EL ESTADO DE MÉXICO

El catorce de octubre de 1998 la legislatura del Estado de México, aprobó la mencionada Ley, la cual entro en vigor el día 3 del mes de noviembre de 1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ahora bien, esta ley que regula las relaciones laborales entre el estado y sus servidores públicos, va a modernizar los ordenamientos legales para servir con honestidad y eficiencia a una sociedad cada vez más compleja y exigente en el Estado de México.

Consecuentemente con lo anterior, la ley establece nuevas medidas para tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, municipios, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, la protección al salario, los niveles de estabilidad laboral y el establecimiento de un sistema de profesionalización del servicio público que prevé la indispensable participación de los servidores sin cuya adhesión responsable, ningún propósito gubernamental tiene garantizado el éxito.

Por otra parte, las reformas a los artículos 115 y 116 Constitucionales establecieron la facultad expresa de las legislaturas estatales, para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional, advirtiendo que los municipios observarán las mismas reglas en cuanto a sus servidores.

A los nuevos retos que enfrenta la administración pública, se desea responder con una nueva legislación que, vigilante de los derechos que asisten hasta ahora a los servidores públicos prevenga un nuevo orden para normar el destierro de ineficiencias e irregularidades en donde las haya, y propicie el estímulo y aliento al servidor público profesional, responsable y comprometido con la función pública, máxime para el servidor público docente en el Estado de México.

La Ley parte de la estricta concepción del servicio público entendido más allá de la simple relación de trabajo; como una función que vincula los intereses e ideales particulares con los supremos intereses de la sociedad, ante la cual, quien tiene la estimulante y alta

responsabilidad de gobernar, contrae el indisoluble compromiso de ofrecer una administración pública eficiente y honesta, capaz de brindar respuestas oportunas y concordantes con las necesidades de la sociedad, y cuya operación corresponde a los servidores públicos muchas veces anónimos e ignorados.

En el contenido de esta ley se habla genéricamente de servidores públicos y no de trabajadores; con ello se unifica el concepto de servicio público y de quienes lo ejercen.

Entre los aspectos más relevantes de la mencionada ley destacan los siguientes:

Se establece el ámbito normativo del proyecto de ley, definiendo el concepto de institución pública con el propósito de distinguir las relaciones laborales de los servidores públicos de las distintas instituciones que regula la iniciativa, dada su amplia cobertura normativa.

De manera muy importante, en esta parte se formula una nueva clasificación de los servidores públicos en dos grandes grupos: generales y de confianza.

Por primera vez en la legislación se dedica un título específico al magisterio. Se propone así porque, siendo servidores públicos por excelencia, las características particulares de su relación laboral, derivadas de la naturaleza propia de su función, deben señalarse explícitamente. Se estipula, además, que los profesores debe contar con condiciones generales de trabajo especiales y un reglamento de escalafón que les sea propio.

Se regula el ingreso al servicio con criterios que atienden a los fines mismos de la función pública, quedando establecido que a ella sólo deben ingresar quienes acrediten la capacidad y las aptitudes requeridas para el buen desempeño de la función. Asimismo, se otorga mayor protección a los servidores públicos, al regular con precisión los casos y las

condiciones en que pueden ser trasladados de una localidad a otra, circunstancias que el actual Estatuto no prevé, así como la normatividad relativa al sueldo y a sus protecciones legales.

Sobresale en este apartado lo relativo a la jornada de trabajo y a los descansos, estipulándose que la duración de aquella no podrá exceder de los máximos legales y previéndose la posibilidad de distribuir las horas de trabajo de la semana, a fin de permitir a los servidores públicos del descanso del día sábado o cualquier modalidad equivalente. Por otra parte, se otorgan mayores facilidades a las servidoras públicas embarazadas para disfrutar de la licencia correspondiente.

Asimismo, se incorporan al texto de la mencionada ley aquellos beneficios de que ya disfrutaban, de hecho, los servidores públicos como son los correspondientes al aguinaldo, prima vacacional, prima por permanencia en el servicio, y el pago del 25% adicional por trabajar el día domingo, los cuales no se encuentran establecidos en el Estatuto vigente.

Se integran un solo capítulo los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, de cuyo incumplimiento se derivan las causas de rescisión de las relaciones laborales, señalando, igualmente, las causas de terminación y de suspensión de las mismas, con lo cual, al propio tiempo que quedan expresamente determinados los derechos de los servidores públicos, también lo están sus obligaciones para evitar vaguedades, confusiones u omisiones que provoquen inequidades para la institución pública o, incluso, para los propios servidores públicos docentes.

Con el propósito de garantizar la salud y la vida de los servidores públicos, así como para prevenir y reducir las probabilidades de riesgo de trabajo, se regulan ampliamente sobre la seguridad e higiene en el trabajo, imponiendo a las instituciones públicas la

adopción de medidas concretas para la atención de este importante rubro; asimismo, se prevé la integración y funcionamiento de comisiones mixtas de seguridad e higiene en las que los servidores públicos tendrán participación directa.

Esta ley del trabajo de los servidores públicos del estado y municipios en el Estado de México, ha sido de suma importancia para los servidores públicos docentes, pues éstos encuentran su fundamento legal en los artículos 4º. y 24 en donde se nos da el concepto de dicho servidor público docente, tal y como yo lo hemos visto en encisos anteriores, pues como ya lo hemos mencionado con esta Ley, por vez primera se dedica un título específico al magisterio.

3.7) DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS EN MATERIA LABORAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO ESTATAL, EN EL ESTADO DE MÉXICO

En relación al presente inciso, son tres las disposiciones reglamentarias en materia laboral para los servidores públicos docentes del subsistema educativo estatal y que también en ellos se encuentra implícito ese poder disciplinario, de la administración pública que repercute en dichos servidores públicos docentes.

El primer reglamento se titula: Reglamento de condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal.

El segundo se titula Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del poder ejecutivo del Estado de México, y

El tercero, se titula Reglamento de Seguridad e Higiene en el trabajo para los Servidores Públicos del poder Ejecutivo del Estado de México.

Ahora bien, uno de los principales objetivos de tales Reglamentos es elevar el nivel profesional de los Servidores Públicos para garantizar legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, términos que ya hemos definido más atrás.

De acuerdo a la fracción VI del artículo 116 de nuestra Carta Magna, se determina que "las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias".

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece la obligatoriedad de que las instituciones públicas o, en su caso, dependencia, en razón de la naturaleza de sus funciones, fijen las condiciones generales de trabajo aplicables a sus servidores públicos, así como los contenidos mínimos que éstas deben establecer.

El artículo 27 del ordenamiento antes señalado establece que los profesores del subsistema Educativo Estatal se regirán por sus propias condiciones generales de trabajo.

Lo señalado anteriormente sólo puede alcanzarse si se establecen reglas de actuar precisas, que permitan premiar y estimular a los servidores públicos docentes que hacen del servicio público una vocación de vida, así como sancionar con equidad a quienes las infringen.

La existencia de un Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo permitirá, tanto a los servidores públicos docentes como a sus superiores, conocer y actuar dentro del

marco de respeto integral en el que se inscriben sus derechos y obligaciones mutuas, y basar en ellos sus relaciones cotidianas de trabajo.

Al establecer estas Condiciones Generales de Trabajo se están reconociendo a los servidores públicos docentes logros en materia de prestaciones sociales y económicas.

De conformidad con lo establecido por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, manifestó su acuerdo con el contenido de este Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal del Gobierno del Estado de México.

Por lo anterior, el Ejecutivo del Estado de México, por conducto de los Titulares de las Secretarías de Educación, Cultura y Bienestar Social y de Administración y el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, a través de su representación, convienen en suscribir dicha ley, y en donde ya hemos visto algunos de sus derechos y obligaciones, así como sus sanciones que tienen en caso de responsabilidad.

Ahora bien, en cuanto al segundo Reglamento y que ya hemos mencionado la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece en su artículo 100, fracción III, la obligatoriedad de estructurar programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazo; y en su artículo 101, que las instituciones públicas deberán implantarlos conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalafonario.

Asimismo, el ordenamiento mencionado en el párrafo anterior determina en sus Artículos 102, 103 y 104, el objeto, las modalidades y las obligaciones de los servidores públicos en materia de capacitación y desarrollo, su constitución y atribuciones.

Que una de las estrategias principales del Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública es la profesionalización del servidor público.

Que el esfuerzo humano y recursos económicos destinados a la capacitación y desarrollo de los servidores públicos deben contar con un marco reglamentario que brinde certeza y de legalidad a las acciones en la materia.

Así también, contamos con el tercer Reglamento que ya hemos mencionado y que al respecto la Ley del trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala en su artículo 118 la obligatoriedad de las instituciones públicas de establecer y mantener las medidas de seguridad e higiene necesarias en sus centros de trabajo; y en su artículo 119, fracción I, que los reglamentos que expidan las instituciones públicas en materia de seguridad e higiene, habrán de contener las medidas necesarias para evitar los riesgos de trabajo.

El citado ordenamiento en su artículo 121 que en cada institución pública se instalará y funcionará una comisión mixta de seguridad e higiene, y en su Artículo 122 previene que sus facultades y atribuciones se establecerán en un reglamento.

La búsqueda y establecimiento de medidas preventivas de seguridad e higiene protegen no sólo a los propios servidores públicos sino también al núcleo familiar del que forman parte y, finalmente, se revierten en brindar mejor atención y servicio a los usuarios de los servicios que proporciona el gobierno.

Ahora bien, una vez que hemos visto y estudiado el poder disciplinario y los derechos y obligaciones que tienen los Servidores Públicos docentes del subsistema Educativo del Estado de México, así como con sus respectivas sanciones, a las cuales se pueden hacer

acreedores, si es que estos no cumplen con sus obligaciones o deberes y afecten el debido ejercicio de la función pública, se aplicaran determinadas sanciones según corresponda, por parte del Superior Jerárquico competente para ello.

Pues el poder disciplinario está implícito en nuestras leyes y en las leyes y reglamentos que regulan la conducta de los Servidores Públicos docentes.

Así también en relación a lo anterior debe de salvaguardarse esos principios rectores de todo Servidor Público y los cuales ya hemos visto como son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

CONCLUSIONES

1. Las costumbres que reglan la conducta de los Servidores Públicos en la organización del pueblo Mexicano, se basan en la imposición de castigos sumamente severos que sirvieron de ejemplo, para quien ejercía el Servicio Público.
2. Los antecedentes de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México se remontan a los juicios de residencia y las vistas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España.
3. El poder disciplinario es la facultad que tiene el superior jerárquico, para sancionar conductas de los Servidores Públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública.
4. Los Docentes del Subsistema Educativo del Estado de México son Servidores Públicos.
5. Los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo del Estado de México, si están sujetos al poder disciplinario de la Administración Pública del Estado de México.
6. La Responsabilidad Administrativa, se origina en el hecho de que los Servidores Públicos, no cumplen con sus obligaciones legales en el desempeño de su cargo, comisión o empleo, se deriva de la Constitución, de guardar la Constitución y la Leyes que de ella emanen y se hace efectiva mediante sanciones establecidas en los ordenamientos legales que rigen su actividad.

7. El Servidor Público Docente, en ejercicio de su función al incurrir en irregularidades administrativas se hace acreedor a sanciones, además de las que señalan las leyes, a ser suspendido, destituido e inhabilitado, así como el aplicarle sanciones económicas.
8. El Servidor público Docente se sujeta a toda medida legislativa, administrativa, social y educativa propia para proteger al educando contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental descuido o trato negligente, irresponsabilidad, culpa, por lo que su labor debe encausarse con la calidad, atención y eficiencia.
9. Los valores fundamentales que todo Servidor Publico debe considerar en la función pública son: la legalidad , honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo que evitara que se incurra en Responsabilidad Administrativa y consecuentemente a no ser sancionado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo 4 .
Editorial Porrúa, S.A. México 1981.
2. **ACOSTA ROMERO, Miguel** Teoría General del Derecho Administrativo 11Ed.
Porrúa S.A. México D.F. 1993.
3. **ARMIENTA CALDERON, Gonzalo** Evolución de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades INAP, México 1984.
4. **BRICEÑO RUIZ, Alberto** Derecho Individual del Trabajo Editorial. Harla, México 1985.
5. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio** Derecho Constitucional Mexicano 2 edición.
Editorial Porrúa, México 1982.
6. **CANTON MOLLER, Miguel** Derecho del Trabajo Burocrático Editorial PAC, México D.F. 1988.
7. **CHAVERO Alfredo,** México a través de los Siglos Tomo 1, Libro Cuarto de Cumbre. México 1958.

8. **COLMENARES Ismael**, De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano
Editorial Quinto Sol. México D.F. 1986.
9. **DE LA CUEVA Mario** El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo 1, 14
edición, Editorial. Porrúa. México 1996.
10. **DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA,**
Manuel, Compendio de Derecho Administrativo 2 edición, Editorial Porrúa.
México 1997.
11. **DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA,**
Manuel, Elementos de Derecho Administrativo Editorial Limusa. México D.F.
1989.
12. **FERNANDEZ DELGADILLO, Miguel Angel Y SOBERANES FERNANDEZ,**
Jose Luis, Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores
Públicos en México Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM.
México 1994.
13. **FRAGA, Gabino** Derecho Administrativo 41 edición, Editorial Porrúa, S.A.
México 2001.

14. **MARTINEZ MORALES, Rafael** Derecho Administrativo Primer Curso Editorial Harla y RAFAEL I. MARTINEZ MORALES. México 1991.
15. **OLIVERA TORO, Jorge** Manual Administrativo Editorial Porrúa. México 1967.
16. **OLIVERA TORO, Jorge** Manual de Derecho Administrativo 5 edición. Editorial Porrúa S.A. México 1970.
17. **ORTIZ REYES, Gabriel** El Control y la Disciplina de la Administración Pública Federal Editorial Fondo de cultura Económica. México D.F. 1988.
18. **ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit** Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos Editorial Porrúa. México 1999.
19. **RUIZ MASSIEU, José Francisco** Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades INAP México D.F. 1984.
20. **SERRA ROJAS, Andrés** Derecho Administrativo Tomo I 14 edición Editorial Porrúa México D.F. 1988.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
EDITORIAL SISTA MEXICO. MARZO 2002.
2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
MEXICO, EDITORIAL SISTA, MEXICO. JUNIO 2002.
3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
EDITORIAL SISTA. ENERO 2002.
4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE
MEXICO, EDITORIAL NUEVO MILENIO, MEXICO 2001.
5. LEY DE EDUCACION DEL ESTADO DE MEXICO, PROMULGADO EL 1.1
DE FEBRERO DE 1981 DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.
6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL
ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS, PUBLICADO EN LA GACETA DE
GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, EL 21 DE DICIEMBRE DE 1991
EDITORIAL AL NUEVO MILENIO.

7. LEY DE TRABAJO DE LO SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, PRIMERA EDICION, 1999. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.
8. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO, EDITORIAL SISTA S.A. de C.V. MEXICO D.F. JUNIO 2002.
9. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS EN MATERIA LABORAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DOCENTES DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO ESTATAL. PRIMERA EDICION 1999. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

OBRAS CONSULTADAS

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA 19 EDICION, MADRID 1970.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO 2 EDICION, MEXICO D.F. INSTITUTO DE CIENCIAS JURIDICAS DE LA UNAM 1984.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, TOMO XII, ESPADA CAIPE, S.A. MADRID 1930.

DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL, "DICCIONARIO DE DERECHO",
EDITORIAL PORRUA, MEXICO S.A. 1995.

GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES "DICCIONARIO JURIDICO
ELEMENTAL" EDITORIAL HELIESTA S.R.L. SAO PAULO BRAZIL 1993.

HERNANDEZ ESPINDOLA, OLGA "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO" 13
EDICION, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1999.

RAFAEL I MARTINEZ MORALES, "DICCIONARIO J-URIDICO HARLA"
VOLUMEN TRES, EDITORIAL HARLA S.A. MEXICO 1996.