

881309



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS LOMAS VERDES
 CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
 NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

5
203

**"ANALISIS DOGMATICO DE LA DESTITUCION DE
 PUESTOS COMO SANCION ADMINISTRATIVA
 APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS"**

T E S I S
 QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
 P R E S E N T A :
BERNARDO BOBADILLA ALARCON

Director de Tesis: Lic. Juan Manuel Salas Moreno
 Asesor de Tesis: Lic. Ariadna Pérez Gudiño

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

1993

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"ANALISIS DOGMATICO DE LA DESTITUCION DE PUESTOS COMO
SANCION ADMINISTRATIVA APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS"

C O N T E N I D O

INTRODUCCION.

CAPITULO I. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- 1.1. Antecedentes históricos.
 - 1.1.1. Grecia.
 - 1.1.2. Roma.
 - 1.1.3. Epoca moderna.
- 1.2. Doctrina europea.
- 1.3. Doctrina mexicana.

CAPITULO II. LA TEORIA DEL SERVICIO PUBLICO.

- 2.1. Definición.
- 2.2. Modalidades del servicio público.
- 2.3. Evolución del servicio público en el derecho positivo mexicano.
- 2.4. Sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos.

CAPITULO III. MARCO JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO.

- 3.1. Aspecto constitucional.
- 3.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 3.3. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 3.4. La Ley sobre Servicios de Vigilancia de -- Fondos y Valores de la Federación.
- 3.5. Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos.

CAPITULO IV. LA DESTITUCION DE PUESTOS COMO SANCION ADMINISTRATIVA.

- 4.1. Definición.
- 4.2. Naturaleza jurídica.
- 4.3. Procedimiento administrativo de aplicación.
- 4.4. El rol de los organos internos de control.
- 4.5. Comparación con otras sanciones comprendidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.6. Apreciaciones personales.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

La Administración Pública moderna, es resultado de un largo devenir histórico, supeditado al grado de desarrollo socio-político de las naciones a través de los tiempos.

La evolución de los patrones socio-políticos, trajo como consecuencia el surgimiento de innovadoras figuras, resultantes de una imperante necesidad de modernidad en los a veces caducos sistemas de administración a nivel público.

Los sistemas de administración caducos, van en detrimento de los intereses del Estado y del propio pueblo en general: son evidentes causantes de vicios y corruptelas que no caben en un Estado de Derecho en la época contemporánea.

El control y debida regulación en la prestación de los servicios públicos representan un paso hacia la verdadera modernidad estatal: un gobierno sin control de sus acciones está condenado a sumirse en crisis y desorden.

Es por ello, que en el plano jurídico, los doctrinarios y legisladores modernos, especialmente en nuestro país se han preocupado por estudiar el capítulo de responsabilidades en la prestación de los servicios públicos.

La destitución de puestos, es considerada por múltiples autores como la "pena máxima" dentro de las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, respondiendo su aplicación al criterio de gravedad de que de un hecho ilícito establezcan las autoridades administrativas competentes.

El presente trabajo de tesis, hace un análisis dogmático de esta sanción, que aplicada debidamente puede resultar un instrumento idóneo de control de funciones estatales por parte de la Administración Pública, ya sea local o federal.

Para ello, el trabajo se ha estructurado formalmente del modo siguiente:

El capítulo primero contiene un análisis de la Administración Pública en general, contemplando tanto antecedentes históricos como lineamientos doctrinarios que da--

rían origen a las modernas teorías del servicio público.

El capítulo segundo versa precisamente en torno a la Teoría del Servicio Público, analizando su definición doctrinaria, sus tipos o modalidades, su evolución en el Derecho Mexicano, así como las sanciones que el mismo establece para los servidores públicos transgresores de algún precepto de ley.

El capítulo tercero enmarca al servicio público dentro del Derecho Positivo Mexicano, utilizando para tal efecto como base dogmática a la Constitución Política vigente de los Estados Unidos Mexicanos, reforzando el estudio con el análisis de leyes específicas de fundamental importancia en la regulación del servicio público.

Por último, el capítulo cuarto centra su atención en la sanción que se contempla fundamentalmente en este trabajo: la destitución de puestos, definición, naturaleza jurídica, procedimientos, órganos auxiliares, e incluso su comparación con otras sanciones de la misma índole.

El propósito es ampliar el campo del conocimiento de la destitución como medio idóneo de control contra negli-

gencias, corrupción o cualesquier conducta contra la Ley por parte de los servidores públicos.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1.1 GRECIA.

Es consabido que en el horizonte clásico se vivía un ambiente cultural intenso y notablemente desarrollado: baste contemplar la obra filosófico-política de Sócrates, Platón y Aristóteles.

Dos de las principales aportaciones griegas al estudio de la Administración Pública, fueron el principio de identidad y el principio de representación.

El principio de identidad tenía una significación y aplicación algo compleja, soliendo confundirse con el principio de representación. Esta figura consistía en una relación directa establecida entre el pueblo y el gobierno. Se aplicaba cuando existía alguna circunstancia controvertida de intereses entre el gobierno y la comunidad, el sector del pueblo afectado se agrupaba celebrando una

manifestación por medio de la cual recurrían a la autoridad máxima para expresar su voluntad y así tratar de resolver la situación de hecho que dio origen al reclamo, - para tal efecto, los manifestantes designaban un consejo representativo; de este modo se llevaba a cabo un diálogo entre gobernante y gobernado; el Monarca podía a su vez - nombrar una comisión que lo representara, sin embargo, esta intervenía, solamente cuando el Monarca así lo ordenaba.

El principio de representación reviste una especial importancia en la Administración Pública griega. Se dio - fundamentalmente en Atenas, y marcó la evolución jurídico política del sistema gubernamental de Grecia, terminó de tajo con la autocracia, estableciendo un sistema democrático. Este principio hacía referencia a que el pueblo tenía incidencia en ciertos asuntos, a través del nombramiento de una comisión popular, representativa de los intereses de las masas. El pueblo comenzó a tener voz en los asuntos de su ciudad, esta figura es equiparable al sufragio.

La figura del Estado en Grecia, fue fundamentalmente estudiada por Aristóteles, éste lo definía como: "la comu

nidad autosuficiente para la vida perfecta". (1)

El Estado tiene, en esta óptica, como finalidad, la formación de un tipo humano absolutamente superior en los planos moral e intelectual.

El sistema político, debía pues intervenir en todas y cada una de las relaciones establecidas con el pueblo, con la finalidad de forjar un Estado moral e intelectualmente perfecto.

En Grecia se dio origen también a diversas instituciones de orden público, es decir, entidades que tendrían a su cargo la realización de actividades específicas, encaminadas al bien general de vida de la comunidad en su totalidad, incrementando el intelecto de los gobernados.

La educación en Grecia representó una actividad de gran importancia y en un principio era restringida, de manera que sólo los hombres de elevada posición económica o de clase política privilegiada podían tener acceso a ella; se les instruía filosóficamente y en el campo de los con

(1) Platón cit. en Aristóteles. ETICA NICOMAQUEA Y POLITICA. Ed. Porrúa, México, 1992, p. 71.

cimientos generales. Este elitismo académico, perduró hasta que Platón propuso en su diálogo "Las leyes", la fórma ción de un Ministerio de Educación, dependiente directa--mente del Gobierno, se encargaría de impartir cátedras para el pueblo. Este Ministerio representa el primer antecedente de una institución administrativa encaminada al beneficio de la población en general.

Hipódamo de Mileto, hijo de Eurifón, fue el primero que sin experiencia política, realizó estudios para determinar cual era la mejor forma de gobierno o las estructuras gubernamentales idóneas, a la vez estos estudios sentaron precedentes para la Ciencia Política y la Administración Pública moderna. Se complementaba la organización estructural de la política, así como lineamientos de abastecimiento de aquellos satisfactores primarios a la comunidad, así como la división de las ciudades en calles. Hipódamo proyectó a su ciudad con una población de 10,000 - habitantes, divididos en tres clases sociales: artesanos, campesinos, y ciudadanos armados para la defensa del país. Asimismo, los fondos se dividían en tres modalidades: sagrada (dedicada al culto religioso), pública (propiedad -comunal), y privada. Propuso también el establecimiento -de un Supremo Tribunal al que deberían elevarse todas las

causas que parecieran no haber sido rectamente ejecutadas o juzgadas; estando este tribunal constituido por un consejo de ancianos. Los Magistrados deberían ser elegidos - sin excepción por el pueblo, en la estricta observancia - del principio de representación.

El pensamiento político de Hipódamo de Mileto, traería como consecuencia principal, el surgimiento del constitucionalismo griego.

Específicamente daría origen a las Constituciones de Creta y Esparta. Estas constituciones en su parte orgánica contemplaban puntos similares. La administración de gobierno en términos de estos ordenamientos se depositaba - en tres poderes:

- a) Las Magistraturas Efectivas.
- b) El Poder Deliberante.
- c) El Poder Judicial.

En lo referente a las magistraturas, los individuos se organizaban para su elección jerárquicamente, situándose en primer lugar a los sacerdotes, siguiéndoles los heraldos y los embajadores como funcionarios electivos.

Las magistraturas efectivas representaban propiamente los órganos ejecutivos de las disposiciones emanadas del poder deliberante.

El poder deliberante era el encargado de discernir sobre ciertos asuntos administrativos, así como juzgar en aquellos conflictos en los que se viese involucrado el poder público.

Habían magistrados con jurisdicción general y magistrados con jurisdicción local.

Como podemos observar, la estructura gubernativa de Grecia se regía por varias constituciones, mismas que similarmente establecían el modo de proveer las magistraturas, además de clasificarlas; no existía una constitución general que rigiera a todas y cada una de las entidades griegas.

El poder deliberante era soberano en lo que atañe a la guerra y a la paz, así como a las alianzas y a su disolución, y también en lo que se refiere a las leyes, a la imposición de la pena capital y para tomar las cuentas a los magistrados, fungiendo como organismo de vigilancia -

para el desempeño de las funciones políticas de los mismos.

El Poder Judicial se constituía por tribunales que - estaban integrados por jueces, elegidos por la ciudadanía. Se establecieron 8 tribunales, que son, a saber, los que a continuación enumeramos:

- Tribunal de Cuentas.
- Tribunal para delitos ordinarios contra el orden público.
- Tribunal para delitos contra la Constitución.
- Tribunal para litigios entre Magistrados y particulares, en virtud de la imposición de penalidades.
- Tribunal sobre contratos entre particulares.
- Tribunal para homicidios.
- Tribunal para extranjería.
- Tribunal para contratos de poca relevancia entre particulares.

En resumen, los principales fines de la Administración Pública griega pueden enlistarse del siguiente modo:

- a) El ideal político aristotélico de la sociedad per

fecta.

b) Una Constitución ideal donde se legislara sobre los factores públicos: población, territorio, recursos naturales, estructura de la sociedad, planificación urbana y educación.

1.1.2 ROMA.

En sus albores, la cultura romana vivía un régimen monárquico, que se auxiliaba de ciertas instituciones públicas para su gobierno: al lado del rey se encontraba el Senado, con incidencia directa en las decisiones del rey.

Otra figura política de relevancia eran los comicios, que eran propiamente asambleas de ciudadanos en donde se tomaban decisiones en favor de la colectividad, de los comicios se derivaban las curias, que estaban compuestas por diez gentes. La institución de las curias permaneció constante aun después del régimen monárquico.

Las Leyes las expedía el rey, con la aprobación de los comicios y la ratificación del Senado.

"La antigua Roma pudiera considerarse como una confe

deración de gens, y cada gens, a su vez, como una confederación de domus, es decir, de familias. La inmadurez de la organización estatal daba a la familia, en sustitución del Estado, una importancia que en períodos posteriores no pudo reclamar". (2)

La familia y la gens tenían la calidad de órganos administrativos, con cierta autonomía para adoptar medidas en su propio beneficio.

Concretizando, las figuras de relevancia en la administración pública de la antigua Roma eran: la domus, la gens, los comicios por curias y centurias, el Senado, el Sacerdocio y el Rey.

En el período correspondiente a la República se dio origen a nuevas Instituciones Públicas: en las funciones religiosas, el Rey es sustituido por el "Pontífex Maximus", que desempeñó un papel de fundamental importancia en la administración de la República, específicamente en su actividad de designación del Senado.

(2) Florís Margadant, Guillermo. EL DERECHO ROMANO. Ed. - Esfinge, México, 1982, p. 22.

Se establecieron para los Cónsules las siguientes facultades:

- a) La coertio o función de policía.
- b) La Iurisdictio o dirección de la administración de justicia.
- c) El mando militar.
- d) El Ius Agendi Populo que era el derecho de proponer a los comicios ciertos aspectos financieros.

Estas facultades, en su conjunto recibían el nombre de imperium.

Para los asuntos de la administración, eran específicamente los comicios por curias, los encargados de dirimir controversias.

Posteriormente, se dio creación a una nueva figura de la Administración Pública: la tribus, que tuvo su origen en las doce tablas de Justiniano, y tenía como objetivo, la elección de funcionarios religiosos. Con el paso del tiempo, la tribus pasaría a sustituir a las curias por centurias, en materia legislativa.

Debido a las constantes guerras y en la parte final de la fase Republicana en Roma, se desmembra la institución del Senado, que bajo tales circunstancias, tenían constantemente que delegar responsabilidades y funciones a otros servidores públicos generalmente emanados de la milicia.

A la desaparición del Senado, sucedió el surgimiento de las magistraturas. Los magistrados tenían a su cargo actividades de índole diversa: militares, fiscales, de vigilancia, de censo, religión, elección, justicia penal, finanzas públicas, etc. Los magistrados recibían también el nombre de "hombres".

La naturaleza colonialista de Roma, trajo como consecuencia el desmoronamiento de la República, Roma era, por aquellos tiempos, según el Doctor Florís: "una enorme araña en el centro de una extensa red de tratados, bases militares y gobernadores provinciales" (3).

Este sistema acarreó una serie de vicios socio-políticos tales como la corrupción y la desorganización admi-

(3) Ibid. p. 36.

nistrativa.

La caída de la República trajo como consecuencia el surgimiento del Imperio, con Cayo Julio César.

El emperador se encontraba dotado de las facultades siguientes:

Era Tribuno del Imperio, Cónsul, Procónsul, Pontifex Maximus, Censor, Presidente del Senado, Director de la Moneda, Director de la Política Exterior, Supremo Jefe Militar; hizo de sus esclavos y libertos, integrantes de la Administración Pública; es decir, se conjuntaron en una sola persona una multiplicidad enorme de funciones públicas.

1.1.3 EPOCA MODERNA.

En la Doctrina se han emitido gran cantidad de criterios para determinar el campo de acción de los servidores públicos; Vgr. En el siglo XIX predominaba la existencia de la soberanía o poder público, como premisa fundamental sosteniendo que es necesario un derecho especial para regular las relaciones que se daban entre el Estado y los -

particulares; esto, debido a que, tratándose de personas desiguales, una de ellas tendría una voluntad superior a la de los demás individuos. En esta óptica resulta inadecuada la aplicación del Derecho Privado, que sólo regula relaciones entre personas con voluntades jerárquicamente iguales. Se buscaba un derecho especial que regulara las acciones entre el Poder Público y los particulares, para poder así determinar la naturaleza jurídica y el campo de acción de los servidores públicos.

Ante tales circunstancias, surge el Derecho Administrativo, el cual es definido como "La rama del Derecho - Público interno, que determina la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal" (4).

Ya a finales del siglo XIX se determinó que el Derecho Administrativo, encaminaría sus preceptos a los actos de autoridad, dejando al Derecho Privado la regulación de los actos de gestión.

En cuanto a la Administración Pública, las tenden--

(4) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México, 1989, T. I, p. 122.

cias doctrinarias son fundamentalmente dos: las que afirman y las que niegan la existencia de la personalidad jurídica del Estado.

Dentro de la primera tendencia se contempla la Teoría de la Doble Personalidad del Estado; por un lado, el Estado como emisor y ejecutante de actos unilaterales cuyo cumplimiento es de observancia general, y por otro lado, el Estado actúa al nivel jerárquico de los particulares, para celebrar contratos que surtirán efectos como cualquier acto jurídico celebrado entre particulares. En esta teoría puede hablarse del Estado como sujeto del Derecho Público así como del Derecho Privado: en su primer carácter ejerce el Estado el rol de titular de un derecho subjetivo de soberanía y en su otra modalidad surge como titular de derechos y obligaciones de carácter particular.

En esta misma tendencia puede enmarcarse la teoría de la voluntad única o personalidad única del Estado que contempla que normalmente éste desarrolla una actividad imponiendo sus propias determinaciones, en vista de que éstas emanan de una voluntad con caracteres especiales - de superioridad respecto de los individuos, es decir, de

una voluntad soberana.

En contraposición a las teorías que sostienen la existencia de la personalidad jurídica del Estado, la doctrina realista sostiene que no es necesaria la determinación de dicho concepto para reconocer las actividades patrimoniales del Estado. Esta teoría afirma que los derechos y el patrimonio pueden individualizarse fuera de la idea de un titular, esto es, que los derechos son objetivos por su origen y por su naturaleza, ya que ellos emanan de las relaciones sociales que imponen ciertas normas de conducta, y su valor y eficacia dependen de la regla social más no de la voluntad de la persona.

En la doctrina moderna, la acepción más aceptada de Administración Pública, es la que expresa "que es un proceso necesario para alcanzar un objetivo, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo coordinado y eficaz con el auxilio de técnicas adecuadas para la realización de estos fines" (5).

Para Rafael Entrena Cuesta, la Administración Públi

(5) B. Zibermann, Virgil. LA NUEVA ADMINISTRACION FEDERAL. Ed. Patria, Barcelona, 1966, p. 16.

ca puede ser contemplada en tres sentidos diferentes:

1° El sentido material, que se refiere a la misma acción o acto de administrar, o sea de ejercer las funciones públicas propiamente.

2° El sentido orgánico o subjetivo en donde pueden ubicarse a un conjunto de órganos, servicios y actividades bajo un sistema de dependencia directa de un órgano supremo, con el fin de alcanzar un interés que podrá ser público o privado.

3° Un punto de vista general en donde la Administración Pública va más allá de una ejecución de ordenamientos internándose en el campo económico de un sistema, de terminando la base, los medios y formas de su desarrollo.

La finalidad primordial de la Administración Pública en el criterio del Maestro Serra es la acción o realización de ciertas actividades con el propósito de satisfacer el interés general de una sociedad y que además, - la voluntad de la Administración Pública, estará libre - de cualquier vicio o interés particular en la realiza- - ción de sus actividades.

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, y depende directamente del Poder Ejecutivo Federal -para el caso de sistemas republicanos- y "se caracteriza por la presencia de un conjunto de órganos centralizados y descentralizados y por excepción paraestatales, que tienen a su cargo, atender en el orden jurídico las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma se servicios públicos" (6).

Las funciones de la Administración Pública se materializa en forma activa y contenciosa: la Administración Pública activa es la forma de organización dirigida a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica las finalidades que el Estado está propuesto a aplicar y éstos estarán contenidos en una legislación específica; la administración contenciosa atiende a los casos de alteración de esa organización, afectando por consiguiente el interés general.

En razón del modo de aplicación de los preceptos emanados de la Administración Pública, ésta puede clasificarse del siguiente modo:

(6) Serra Rojas. Op. Cit., p. 76.

a) Administración Pública Directa.- Aquella en la que los órganos del Estado tienen inferencia directa a la población, sus actividades se enmarcan en el orden público.

b) Administración Pública Indirecta.- Aquella en donde intervienen los órganos privados para la realización de los fines estatales, estos órganos se regulan por el Derecho Privado.

En virtud de su estructura y funcionamiento orgánico, la Administración Pública, según las doctrinas modernas, se divide en:

a) La Administración Pública Interna.- La regulación jurídica se lleva a cabo por sus propios órganos.

b) La Administración Pública Externa.- En contraposición a la anterior, es efectuada por terceros vinculados a las funciones estatales.

Serra Rojas agrega a tal clasificación un rubro de fundamental importancia para el tema central de la tesis: La Administración Pública de Contraloría, que es la

que vigila el correcto desempeño y funcionamiento, así como la ejecución de las funciones públicas y de los actos específicos realizados por los servidores públicos, tanto en un sentido orgánico como en un sentido dinámico.

1.2 DOCTRINA EUROPEA.

El servicio público en su acepción contemporánea inició en Francia, en 1873. Se estableció, por consiguiente la necesidad de implantar reglas especiales, dentro de la esfera del Derecho Administrativo, estas leyes tendrían los siguientes objetivos:

1. Fijar los límites de aplicación de la nueva legislación.
2. Determinar la competencia de los Tribunales Administrativos.

Según Laubadere, la nueva concepción francesa, podría resumirse en dos ideas:

- a) La división de competencias entre la jurisdicción administrativa y la judicial, y por consecuencia, la aplicación respectiva del Derecho Administrativo y

del Derecho Privado reposa en la distinción entre los - servicios públicos y las actividades administrativas no erigidas dentro del ámbito de servicios públicos.

b) Sin embargo, en la gestión del servicio público, la administración puede colocarse voluntariamente en las condiciones del Derecho Privado.

La Doctrina Administrativa francesa fue sometida a agrestes críticas en los siguientes sentidos:

a) La noción del Servicio Público no correspondía a la esfera doctrinal que examinaba a los conceptos bien - definidos.

b) La nueva doctrina no abarcaba la actividad del - Estado en manera integral.

c) Se incluía una parte de la actividad privada.

Posteriormente, Duguit, define al servicio público, "como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la

realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada competentemente sino con la intervención de la fuerza gubernamental". (7)

El incumplimiento de las disposiciones establecidas por la Administración Pública, para el cumplimiento de los fines del Estado, pueden, según Duguit, y en el ejercicio de la potestad que le ha sido otorgada por el pueblo, aplicar medidas coercitivas de cumplimiento, que por ende debe ser plenamente apegado a parámetros de seguridad y control.

Las doctrinas europeas contemporáneas atribuyen dos naturalezas diversas a los fines del Estado:

a) Los fines naturales del Estado, que se constituyen como la consecución del bien común y la protección de la persona humana.

b) Los fines particulares del Estado, que varían in definitamente en razón de los diferentes sistemas políti

(7) Duguit, L. cit. en Fraga, Gabino. Op. cit., p. 77.

cos de las naciones, su posición geográfica, y en general, las necesidades de los hombres de cada nación.

El surgimiento de preceptos inherentes a la actividad estatal en correlación con sus gobernados fue estudiada más objetivamente por Waline, que hace una severa crítica a las doctrinas de Duguit y Jeze, en razón de que estos últimos limitan el campo del Derecho Administrativo al servicio público, este autor expresa que la idea de actividad pública no debe constituir el contenido integral del Derecho Administrativo: el servicio público no es más que un procedimiento técnico encaminado a la satisfacción de los fines de utilidad pública. Waline considera al servicio público como una institución, que forma parte del campo de estudio del Derecho Administrativo, que representa en sí la esfera de regulación de las actividades estatales, y la consecuente vinculación de éstas con los intereses del gobernado.

La doctrina europea, a través de su evolución, marcó la pauta para que en América, y específicamente en nuestro país surgiesen nuevos criterios de concepción y aplicación de preceptos emanados por la Administración Pública.

1.3 DOCTRINA MEXICANA.

La doctrina mexicana se constituye esencialmente de criterios tendientes a la definición y estructuración del Estado, así como de los parámetros de conformación de la función pública, esencialmente nos enfocaremos a lo concerniente a la función administrativa del Estado.

El Estado, en términos de la Doctrina Mexicana puede definirse como "una población asentada en un territorio y con un gobierno lo suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior" (8).

El Estado, como tal, es un sujeto de Derecho, cuya personalidad se forma con la integración de sus tres elementos: población, territorio y gobierno. Tiene facultades y obligaciones a las que está sometido por el imperio de la Ley.

La actividad del Estado consiste en ejercer sus derechos y obligaciones, siempre en bien general de la población, para ello, el Estado Mexicano ha optado por la

(8) Moto Salazar, Efraín. ELEMENTOS DE DERECHO. Ed. Porrúa, México, 1990, p. 31.

existencia de un grupo de órganos que conjuntos forman - los diversos poderes, tanto el legislativo, como el ejecutivo y el judicial.

Por tanto, el Estado Mexicano tiene funciones tripartitas:

- Una función legislativa.
- Una función administrativa.
- Una función jurisdiccional.

El Poder Ejecutivo, consta del siguiente conglomerado de instituciones:

1. La Administración Pública Federal, subdividida a su vez en:

- a) Administración Pública Centralizada.
- b) Administración Pública Paraestatal.

2. Consejo de Salubridad General (Art. 73, fr. XVI Constitucional).

3. Tribunales Administrativos:

a) Tribunal Fiscal de la Federación (Art. 73 fr. -
XXIX).

b) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -
D.F.

c) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -
(Art. 123 Apto. B fr. XII).

d) Tribunal Militar (Art. 13 Constitucional).

e) Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje -
(Art. 123, Apto A, fr. XX).

f) Tribunales Federales Agrarios.

g) Tribunal Federal Electoral (Arts. 41 y 60 Consti-
tucionales).

La Administración Pública Federal Centralizada para
el desempeño de sus funciones, se integra del modo si---
guiente:

1) Presidencia de la República.

- 2) Secretarías de Estado.
- 3) Departamentos Administrativos.
- 4) Gobierno del Distrito Federal.
- 5) Procuradurías de Justicia.
- 6) Instituciones Administrativas Desconcentradas.
- 7) Comisiones Administrativas Intersecretariales.
- 8) Comisiones Administrativas Internacionales.

Para Gabino Fraga, la función administrativa se integra de una serie de actos o hechos materiales: "entre los hechos materiales que realiza la administración podemos citar por vía de ejemplo, los actos de enseñanza y de asistencia, las operaciones y movilizaciones militares, los actos técnicos de formación de planos, proyectos, etc." (9).

La esfera de la actividad administrativa del Estado no se limita tan sólo a la ejecución de tales actos materiales, sino también por una serie de actos que en el momento de su realización resultan intangibles, proyectándose sus resultados a posteriori: Vgr; las negociaciones económicas a medio y a largo plazo en el plano interna--

(9) Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 71.

cional.

El mismo autor define a la función administrativa - como: "una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (10)

Suelen, por su propia naturaleza jurídica, confundirse la función jurisdiccional con la administrativa, - no obstante, disciernen efectivamente en el hecho de que para que se lleve al cabo la función jurisdiccional, son necesarios un motivo y un fin tangibles, ya sea a través de un conflicto intersubjetivo de intereses o de una conducta particular con consecuencias jurídicas, es decir, meritorias de sanción por las disposiciones de orden público.

Otros autores enmarcan a la función del Poder Ejecutivo desde dos puntos de vista: uno político y otro administrativo.

(10) Ibid. p. 73.

Desde tal óptica, el acto político tiene la característica de proceder de un poder con carácter de órgano político para con las demás instituciones o entidades de orden público. Por exclusión, el acto administrativo sería todo aquel dirigido en su totalidad a la población en general.

Gabino Fraga considera como acto puramente político a aquel que afecta o concierne a los derechos políticos del ciudadano (votar y ser votado, ejercer cargos administrativos, etc.).

Por otra parte, Andrés Serra expresa que la función Administrativa "es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares" (11).

Las características de la función administrativa para el mismo autor, pueden enlistarse del siguiente modo:

1° Es una función jurídica ejercida por el Estado.

(11) Serra Rojas. Op. cit., p. 47.

2° Va encaminada a la realización de un servicio o prestación de carácter público.

3° Da origen a la creación de una serie de ordenamientos que se enmarcan dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

4° Invariablemente debe seguir el principio ex-legal, es decir, encontrarse dentro de los parámetros del Derecho Positivo.

Serra Rojas, subdivide a los actos administrativos en dos modalidades diversas; tomándolas en cuenta como los emanados de la Administración Pública en su función de Estado-Gobierno: a) Aquellos actos que producen efectos en Derecho. b) Los que no producen efectos en Derecho, son simples desplazamientos de la voluntad, parte de la finalidad fundamental del Estado, que deben desempeñarse no obstante, bajo el régimen del Derecho Administrativo.

Dado el sistema republicano federativo bajo el que se rige el devenir socio-político de la Nación, - la competencia de autoridades administrativas, se subdivide en:

a) FEDERAL.- Ejercida propiamente por el Estado, a través del Poder Ejecutivo Federal.

b) LOCAL.- Patente en todas y cada una de las entidades que integran a la Federación, el Ejecutivo se deposita en el Gobernador de elección Popular Directa.

c) MUNICIPAL.- Ejercida por el Ayuntamiento, que es "un cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en otros cuenta con juzgados municipales". (12)

La doctrina mexicana del Derecho Administrativo, dota a las entidades federativas de cierta autonomía, en cuanto a su actividad administrativa siempre supeditada a los preceptos de la Constitución General. Asimismo, la potestad administrativa municipal, se estudia en la esfera de la autoridad local, sin pasar por alto, lo dispuesto al respecto en el artículo 115 de la Carta Magna.

(12) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO - ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México, 1979, p. 92.

CAPITULO II.

LA TEORIA DEL SERVICIO PUBLICO

2.1 DEFINICION.

Los criterios que se han atendido para definir al servicio público son los siguientes:

a) EL CRITERIO ORGANICO.- Designa a la organización pública, es decir, al conjunto de entidades que integran a la administración, así como los medios de que ésta hace uso para la consecución de sus fines.

b) EL CRITERIO MATERIAL.- Se refiere al acto administrativo material que se realiza.

c) EL CRITERIO JURIDICO.- Determina la existencia de un servicio público, sólo si hubiere un régimen especial de Derecho, abrogatorio de los preceptos que pudiesen aplicársele de la esfera del Derecho Privado.

d) EL CRITERIO TECNICO.- Considera al servicio público como un medio de consecución de la finalidad so-

cial que le debe ser inherente.

El servicio público debe esencialmente reunir los siguientes elementos:

- GENERALIDAD.- El servicio debe dirigirse a la población en su generalidad.

- IGUALDAD.- La prestación de servicios debe hacerse en condiciones igualitarias para todos los sectores de la sociedad.

- CONTINUIDAD.- El servicio debe suministrarse de forma ininterrumpida.

- REGULARIDAD.- El servicio debe ser Ex-legal.

- OBLIGATORIEDAD.- El Estado se encuentra obligado a prestar el servicio.

- PERSISTENCIA.- El servicio debe existir en tanto persista la necesidad que le dio origen.

- GRATUIDAD.- El servicio no debe ser remuneratorio,

es decir, no debe causar gravámen lucrativo a la población en general.

Jeze afirma que los servicios públicos "son organizaciones que forman la estructura misma del Estado... que se representa a su vez como constituido por el conjunto de los servicios públicos" (13).

La doctrina mexicana considera al servicio público en lato y en stricto sensu:

- El servicio público en lato sensu es todo aquel - encaminado a sufragar una necesidad de la población, debiendo este servicio ser provisto por el Estado de un modo regular, gratuito y ex-legem.

- El servicio público en stricto sensu considerado por el maestro Acosta Romero como parte integradora de la función administrativa del Estado, a saber:

a) Suministro de agua potable.

(13) Jeze cit. en Fraga. Op. cit., p. 17.

b) Energía eléctrica (en México, por disposición constitucional, (Art. 27) no es susceptible de concesionarse a particulares).

c) Alcantarillado.

d) Transporte.

e) Mercados, rastros, etc.

f) De acuerdo al Art. 115 constitucional, además de los anteriores; limpia panteones, calles, parques y seguridad pública (potestad municipal).

EL CRITERIO ORGANICO de definición de servicio público establece la organización para el cumplimiento de los objetivos del mismo, esta organización sólo va a estructurar las formas y funciones de las entidades que integren a la Administración, es decir, sienta bases meramente orgánicas para el desenvolvimiento de la función correspondiente.

EL CRITERIO MATERIAL hace referencia al interés general como móvil del servicio público, y se limita a los ámbitos de la Administración Pública general.

LA REGLAMENTACION reviste una especial importancia para la prestación del servicio público, ya que este debe estar investido de legalidad.

Son estos tres criterios los que más conciernen pa

ra el desarrollo de la teoría del servicio público, aunque es importante hacer énfasis en la especificidad cualitativa del tipo de función a que éste se encamina. Las prestaciones propias del servicio público pueden ser:

a) Prestaciones de ORDEN MATERIAL (consideradas por el maestro Fraga como servicio público en sentido estricto). La distribución de agua, gas, electricidad, transportes, etc.

b) Prestaciones de ORDEN FINANCIERO.- Créditos, seguros, fianzas, etc.

c) Prestaciones de ORDEN INTELECTUAL O CULTURAL.- encaminada a la satisfacción de necesidades no materiales, tales como la enseñanza, eventos culturales, etc.

En cuanto al interés social del servicio público, es necesario remarcar, que éste debe, en todo momento entrar en la esfera de las actividades del Estado, ya que, no obstante al existir instituciones de la Iniciativa Privada, con fines meramente altruistas, sólo el Estado puede asegurar la paz social, y el cumplimiento de sus disposiciones a través de la coertio.

De todos los anteriores elementos, podemos conjuntar una definición de servicio público, que reúne a nuestro criterio las partes fundamentales y necesarias de aplicación general en el sistema administrativo mexicano.

Podemos definir al servicio público, como: Las actividades desempeñadas por el Estado, dentro de un marco legal, encaminadas a la satisfacción de necesidades de la población, de índole material, financiero o cultural.

2.2 MODALIDADES DEL SERVICIO PUBLICO.

Los modos más frecuentes de ejercicio de los servicios públicos son los siguientes:

- a) ADMINISTRACION DIRECTA. (Agua potable, saneamiento).
- b) ARRENDAMIENTO Y ADMINISTRACION O GESTION INTERESADA. (Puentes internacionales).
- c) CONCESION. (Radio, T.V., Teléfonos).
- d) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO. (PEMEX, C.F.E.).
- e) EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA O EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES PUBLICO. (Luz y fuerza, Altos Hornos de México, etc.).

f) SERVICIOS SUBVENCIONADOS O SERVICIOS PUBLICOS -
PERSONIFICADOS.

En la ADMINISTRACION DIRECTA, la carga del servicio público recae integralmente en el Estado, que debe reali-
zar todas y cada una de sus fases: su planeación y dise-
ño, su estudio de factibilidad y la propia prestación -
del mismo. En esta modalidad de suministro del servicio,
el Estado no puede recurrir a instituciones auxiliares -
para el mismo.

Dentro de la Administración directa, podemos distin-
guir dos submodalidades:

1) La denominada propiamente como Administración Pú-
blica Directa, dotada de patrimonio propio y autonomía,
se puede equiparar a la Administración Pública Centrali-
zada.

2) El establecimiento público. En este, el servicio
es suministrado por los denominados órganos desconcentra-
dos.

EL ARRIENDO Y LA ADMINISTRACION INTERESADA, hace re-

ferencia a que el Estado utiliza empresas particulares para la realización del servicio. La empresa privada aporta bienes de carácter pecuniario.

En la CONCESION, el Estado otorga su consentimiento para que un particular maneje un suministro de determinado servicio público, dentro de un lapso cronológico determinado y bajo9 condiciones específicas fijadas por el mismo Estado. Pudiendo versar la concesión - sobre recursos naturales o sobre prestación de servi -- cios de hecho, determinados.

En la DESCENTRALIZACION POR SERVICIO, el Estado - crea y atribuye a una entidad determinada diversas funciones bajo un regalmento; se maneja de una forma autónoma donde el Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización que mantengan - la regularidad en la prestación del servicio.

Las EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA se rigen bajo ordenamientos del Derecho Privado, pero con la intervención del Estado que regula exclusivamente la función, cuando esto se requiera.

Existen servicios públicos que no son manejados de

manera directa por el Estado, sino por los particulares que aportan su patrimonio, pero que no tienen capacidad económica para su manejo, ya sea por insuficiencia de las tarifas o porque sus ingresos generales no le permiten un manejo eficiente del servicio, para estos casos, el Estado otorga a estas empresas diversos beneficios, - subsidios, exenciones fiscales, etc.

Existen otras formas de prestación del servicio público, en las cuales el Estado desempeña únicamente la función de fiscalización.

A este último respecto, cabe mencionar que los nuevos modos de suministro de servicios públicos se dan en virtud de la notable y reincidente intervención del Estado en el campo de los particulares.

Puede resultar un tanto confusa la noción de que un servicio público puede ser efectuado por un organismo privado, no obstante tal ambigüedad puede disiparse en el sentido de la necesidad de la intervención del Estado aunque sea en forma indirecta en la prestación: Vgr. Una fundación de socorro, perteneciente al sector privado, realiza actividades con una finalidad social; como enti-

dad privada se rige bajo un régimen de Derecho Privado. No obstante, si tal institución no se encuentra, para el desempeño de sus actividades bajo la rectoría del Estado en el plano administrativo, no puede hablarse de un servicio público, jurídicamente hablando.

Dentro del Derecho Positivo vigente en México "no se encuentra un criterio uniforme del servicio público, pues mientras que en los artículos 3°, 73 fr. XXIX y 123 fr. XVIII de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público y de los requisitos para la licitud de las huelgas en los servicios públicos, dándose a entender que en ambos casos se adopta el criterio material o sea el de definir el servicio en razón de la actividad en que consiste independientemente de la entidad que la realiza, y que en el artículo 73 fr. XXIX se adopta el mismo criterio distinguiendo los servicios públicos concesionados de los explotados directamente por la Federación; en el artículo 5° y en el 13° de la propia Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos y finalmente en los artículos 27 fr. VI y 132 constitucionales y 2° fracción III, 22 y siguientes de la Ley de Bienes Nacionales y en los artículos 217, 218, 220 y 222 del Título Décimo, denominado -

"delitos cometidos por funcionarios públicos" del Código Penal, la expresión de servicio público se encuentra usada en el sentido de organismo u oficina pública" (14).

De la anterior cita, podemos concluir que nuestro ordenamiento máximo adopta tres criterios diferentes para calificar al servicio público: el material, el orgánico y el técnico.

La característica fundamental del régimen jurídico de los servicios públicos es la de asegurar el cumplimiento regular y la eficiencia de los mismos, por parte del Sector Público.

2.3 EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

El constitucionalismo mexicano atribuyó verdadera importancia a la teoría del servicio público hasta que en el Congreso Constituyente de 1916-17 se tomó en cuenta la importancia de tener jurídicamente regulado el funcionamiento del Estado rector de la prestación de los

(14) Fraga, Gabino, Op. cit.

servicios públicos.

Encontramos que la Constitución Federalista de 1824, así como la Carta Magna de 1836, determinaron las bases para el juicio político a los gobernantes y secretarios de despacho que incurrieran en algún ilícito, que iría lógicamente en contra de los intereses de la comunidad en general.

La Constitución de 1857, no obstante a tener un título dedicado al aspecto orgánico de los servicios públicos, en ningún momento estableció bases claras para el desempeño de las funciones y servicios de orden público.

En cambio, el artículo 128 de la Constitución de 1917 establece a la letra que "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ésta emanen".

El artículo 27 en su fracción sexta otorga a los Estados, Distrito Federal y Municipios, la facultad de adquisición de inmuebles, para destinarlos al cumplimiento de servicios públicos:

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

Es el Congreso, el órgano facultado para generar y procurar todo lo relacionado con la educación, que como es consabido es un servicio público fundamental en cualquier Estado de Derecho (Art. 73 fracción XXV).

La educación, en términos de la Carta Magna es un servicio público, reuniendo todos y cada uno de los elementos definitorios del mismo, conforme a lo estudiado en el punto anterior.

Por otra parte, el artículo 132 establece que aquellos inmuebles destinados por el Gobierno a la prestación de un servicio público, se encuentran sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales.

También la legislación administrativa ha contemplado reiteradamente el rubro del servicio público; el Artículo 1° de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos establece claramente como su finalidad esencial

"Reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de sujetos de responsabilidad en el servicio público". (Art. 108-114 Constitucional).

Esta misma Ley establece las obligaciones de los - prestadores directos del servicio público así como las responsabilidades y sanciones administrativas a los servidores, así como las que se deban resolver mediante - juicio político.

El artículo 108 constitucional, que será objeto de estudio posterior establece a quienes se reputará como servidores públicos, y el 109 establece las prevencio-- nes de responsabilidades de los mismos.

Respecto a la concepción constitucional de servi-- cio público, Acosta Romero expresa el nacimiento de dos conceptos de suma importancia:

1. El servicio público como satisfactor de necesi-- dades básicas y fundamentales de la sociedad.

2. El servicio público como trabajo personal subor-- dinado prestado a favor del Estado.

La evolución del servicio público en el Derecho Positivo Mexicano alcanza pues, su culminación en la Carta Magna de 1917.

2.4 SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Debe entenderse por sanción a toda aquella medida coercitiva que se aplica ante la transgresión de alguna imposición del orden jurídico.

Para la aplicación de sanciones de índole administrativa, el Estado se vale de la potestad sancionadora que le otorga el propio contrato social.

La potestad sancionadora es un régimen administrativo constituido por el conjunto de normas y principios, provisto de medios coactivos eficaces para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado y a los propios agentes de la Administración Pública para que se mantengan en el orden de legalidad imperante.

"Las sanciones administrativas son penas en sentido

técnico cuya aplicación constituye para la administra--
ción a la que corresponden los derechos a que acceden, -
un derecho subjetivo. Las sanciones civiles, penales y -
administrativas tienen diferencias sustanciales. Las pri
meras no constituyen penas reales aunque tienen por con--
tenido el resarcimiento de un daño. Las penas son verda--
deras puniciones, pero su aplicación no es un derecho -
subjetivo de la Administración sino del Estado que cum--
ple con su actividad jurisdiccional. La sanción adminis--
trativa se aplica por las autoridades administrativas y
por medio de procedimientos propios; la sanción penal se
aplica por la autoridad judicial y no es de competencia
de la Administración. Son penas administrativas y no san--
ciones penales aquellas cuya aplicación la reserva la -
Ley a la autoridad administrativa" (15).

La regla primaria en el plano jurídico para los ser
vidores públicos es la de cumplir con la máxima diligen--
cia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de
cualquier otro acto u omisión que cause la suspensión o
deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejerci--
cio indebido de un empleo, cargo o comisión.

(15) Zarotini, Guido. EL PODER SANCIONADOR. Revista de -
Jurisprudencia. Buenos Aires, 1953, p. 457.

Nuestro Derecho Positivo, determina entre otras cosas las siguientes condiciones para el desempeño de las labores propias de los servidores públicos:

- Formularán y ejecutarán legalmente, en su caso, - los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes que determinan el manejo de recursos económicos públicos.

- Utilizar los recursos que tengan asignados para - el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

- Custodiarán y cuidarán la documentación e informa ción que por razón de su empleo, cargo o comisión, con-- serve bajo su cuidado.

- Se abstendrá de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante - enajenación a su favor.

Las conductas ilícitas de los servidores públicos - serán sancionadas por la Contraloría Interna u Organo de Control Interno de la correspondiente dependencia.

El fundamento legal de los Organos de Control Interno se encuentra en el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, que a la letra dice:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas".

Las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos marca como aplicables a los servidores públicos infractores de las disposiciones jurídicas correspondientes a su régimen son las siguientes:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión temporal del cargo.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar puestos o comisiones en el servicio público.

Las normas específicas de aplicación así como la conceptualización teórica de la destitución de puestos serán objeto de estudio de punto posterior.

En cuanto a la aplicación específica de las anteriores sanciones, cabe mencionar que serán aplicadas del siguiente modo:

- EL APERCIBIMIENTO, LA AMONESTACION Y LA SUSPENSION DEL EMPLEO, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

- LA DESTITUCION DEL EMPLEO, CARGO O COMISION se mandará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

- LA SUSPENSION DEL EMPLEO, CARGO O COMISION durante el período correspondiente y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

- La dependencia correspondiente promoverá los pro-

cedimientos, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO

3.1 ASPECTO CONSTITUCIONAL.

El presente capítulo cita y analiza aquellos artículos constitucionales vinculados con el servicio público, tanto en su aspecto cualitativo como en lo concerniente a la prestación de los mismos.

Hemos con antelación, hecho referencia al artículo - 3° como elemento constitucional definitorio del servicio público en una de las múltiples acepciones contempladas - en nuestra Carta Magna.

Este mismo numeral, en su fracción IX expone claramente que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá - leyes necesarias destinadas a distribuir la función so- - cial educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. El Poder Legislativo es, a la vez, el órgano fa - cultado para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y a señalar las sancio- -

nes aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El artículo 5° en su párrafo cuarto establece que - los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.

El párrafo sexto del artículo 27 establece que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer el servicio público de la energía eléctrica. Este artículo ratifica la calidad de servicio público de esta prestación al negar el otorgamiento de concesiones a particulares, en bien del interés general.

El artículo 73, fracción XXV establece:

"El Congreso tiene facultad:

...XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

Este artículo, equiparable al 3° pormenoriza la facultad estatal para la impartición del servicio público educativo.

El mismo artículo en su fracción XXIX establece de manera específica que el Congreso tiene la facultad de legislar y establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

El numeral 115 fracción III, establece que los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos en su respectiva competencia:

- a) AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.
- b) ALUMBRADO PUBLICO.
- c) LIMPIA.
- d) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.
- e) PANTEONES.
- f) RASTRO.
- g) CALLES, PARQUES Y JARDINES.
- h) SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de una misma entidad federativa, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz - prestación de los servicios públicos que les correspondan.

El artículo 123 en su Apartado B se refiere a que - en los servicios públicos, los trabajadores deberán dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, tratándose de huelga.

Por otra parte, nuestra Carta Magna, en su Título - IV denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", establece explícitamente las sanciones a que serán sujetos los funcionarios públicos que incurran en alguna falta durante el ejercicio de sus funciones.

El Título IV Constitucional dedica la mayor parte de sus textos al juicio político a que se sometería al Presidente de la República y a funcionarios del Poder Judicial de la Nación.

Se ordena también, en este Título el modo de sustanciar el juicio a funcionarios judiciales y al titular del Poder Ejecutivo, así como los términos procesales que vienen al caso.

El artículo 114 de la Constitución señala que tratándose de una demanda del fuero civil, ningún funcionario público quedará exento de las responsabilidades que de tal acto jurídico emanen, diciendo textualmente:

"EN DEMANDAS DEL ORDEN CIVIL, NO HAY FUERO NI INMUNIDAD PARA NINGUN FUNCIONARIO PUBLICO".

Reviste una especial importancia para el presente capítulo, el artículo 113 de nuestra Constitución, que establece claramente la necesidad de regulación específica y de aplicación de sanciones contra los servidores públicos que, con cualesquier objetivo atentaren contra la prestación del servicio que les haya sido encomendado:

"Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones".

"Este ordenamiento establece sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa; asimismo enuncia los valores sobre los cua--

les debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas. En la ley reglamentaria de este artículo se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; o inhabilitación temporal..." (16).

El artículo 114 Constitucional establece los plazos de prescripción para hacer valer la acción legal contra responsabilidades de los servidores públicos, señalando únicamente que si los actos u omisiones fuesen de gravedad, los plazos no serán menores a tres años.

3.2 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene preceptos respecto al servicio público en dos sentidos:

1) Preceptos que establecen los lineamientos orgánicos generales de la Administración;

(16) Cartas Sosa, Rodolfo. CONSTITUCION POLITICA MEXICANA COMENTADA. Ed. Trillas, México, 1992, p. 124.

2) Preceptos referentes específicamente a la función de vigilancia, ejercida como facultad ex-legem de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Entre los primeros encontramos el dispuesto en el artículo 23, que establece una obligación específica a los servidores públicos que se encuentren a cargo de cualquier entidad o departamento, consistente en el rendimiento de informes al poder legislativo si se fuere a efectuar un negocio concerniente a sus actividades propias.

El artículo 24 establece que en casos de controversia entre los órganos que conforman a la Administración Pública, el Ejecutivo Federal será el encargado de resolverlo por conducto de la Secretaría de Gobernación. Este numeral sigue el principio de orden y eficacia en la controversia administrativa.

En cuanto a las disposiciones referentes a las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cabe mencionar que éstas se depositan fundamentalmente en coordinar, supervisar, establecer responsabilidades de todos los servidores públicos. Atenderá -

en términos de Ley, las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Otra de las funciones, en términos del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que corresponden a los términos de ley, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público - prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actúa según nuestro Derecho Positivo como órgano rector de las actividades desempeñadas por los servidores públicos.

3.3 LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Esta Ley en su artículo 1° determina el objetivo -

fundamental de la entidad a que regula, que es precisamente la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de la Cámara de Diputados y en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda es, por consiguiente un órgano de vigilancia para con aquellos servidores públicos que tienen a su cargo las cuentas públicas federales y del Departamento del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra pues, facultada para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

El artículo 27 de esta Ley, determina que incurrirán en responsabilidad todas aquellas personas morales físicas o morales imputables, que intencionalmente o por imprudencia causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal.

En términos de la Ley, los organismos que componen la Administración Pública paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son responsables solidariamente con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda por su participación en actos u omisiones sancionados por la ley (Art. 30).

Así pues, la Contaduría Mayor de Hacienda funge como órgano auxiliar de la Secretaría de la Contraloría General de la República, en la vigilancia de la licitud y eficiencia de los servidores públicos.

3.4 LEY SOBRE SERVICIOS DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.

Esta Ley fue publicada el 31 de diciembre de 1976.

Sus objetivos pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

a) Aurotizar, planear, coordinar, vigilar y evaluar la inversión pública de todas aquellas entidades de la -

Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal.

b) Llevar a cabo el control de todo tipo de trámites y registros concernientes al ejercicio del gasto público y los egresos de la Federación en general.

c) Cuidar la realización óptima de la contabilidad de la Federación.

d) Vigilar el correcto desempeño financiero y administrativo de aquellos sectores de la Administración Pública Federal que manejen en forma directa bienes que formen parte del patrimonio nacional.

e) Llevar a cabo medidas prácticas de control financiero de las entidades de la Administración Pública Federal para detectar cualesquier anomalía en el manejo de los fondos y valores de la Federación.

3.5 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Esta Ley fue publicada el 31 de diciembre de 1982,

durante el Sexenio del presidente De La Madrid, siendo un instrumento jurídico de fundamental importancia para la campaña denominada "renovación moral".

Esta Ley reglamentaria del título IV de la Constitución Federal, representa una serie de ordenamientos tendientes a la obtención de legalidad, honradez y eficacia de los servidores públicos.

El artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define al servidor público como toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos federales.

Los órganos aptos para la aplicación de las disposiciones de esta Ley son los siguientes: (Art. 3).

I. Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

II. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

III. Dependencias del Ejecutivo Federal.

IV. Departamento del Distrito Federal.

V. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VI. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

VII. Tribunal Fiscal de la Federación.

VIII. Tribunales del Trabajo, en términos de la Ley Federal del Trabajo o en su caso la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Por decreto publicado el 21 de julio de 1992, se adiciona al artículo 3° como órgano facultado para llevar a cabo la aplicación de esta Ley, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Cuando los actos u omisiones realizados por los servidores públicos, queden comprendidas en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo -

109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que menciona el artículo tercero, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, siendo esta disposición emanada del decreto citado con anticipación de 21 de julio de 1992.

El artículo 5° establece los servidores públicos que pueden ser sujeto de juicio político, a saber:

- a) Gobernadores de los Estados.
- b) Diputados a las legislaturas locales.
- c) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

A nivel federal podrán ser sujetos, aquellos funcionarios señalados en el artículo 110 de la Constitución.

El artículo 8° señala a la letra:

"Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con desitución. Podrá también imponerse inhabilitación -

para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años".

Los artículos 9 al 45 de la Ley, marcan y delimitan los procedimientos a seguir en cada caso de omisiones o conductas contra-*legem*.

El artículo 47 señala las obligaciones de los servidores públicos, que en general consisten en cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de realizar cualesquier acto o incurrir en omisión alguna que provoque la suspensión o deficiencia en la prestación del servicio.

El responsable de la contraloría interna dependiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo será responsable administrativamente ante el Presidente de la República, puesto que será designado - por el titular del Poder Ejecutivo Federal (art. 52).

Por otra parte, el artículo 53 establece las multitudes sanciones aplicables a los servidores públicos.

Cabe remarcar, a este respecto, que en virtud del -

decreto multicitado con antelación, se modificó el último párrafo de este artículo, en el sentido cronológico - de la sanción, en el caso de inhabilitación.

CAPITULO IV.

LA DESTITUCION DE PUESTOS COMO SAN CION ADMINISTRATIVA

4.1 DEFINICION.

Los elementos doctrinarios de la destitución de puestos son escasos, debido a que la regulación jurídica y específica de la conducta de los servidores públicos es relativamente reciente.

En el punto presente haremos un análisis del concepto lingüístico de destitución, así como un breve estudio de los elementos doctrinarios más comunes para esta figura.

En su sentido gramatical, destituir es: "quitar a uno su cargo: destituir a un funcionario" (17).

No obstante a ser este término semejante en fondo a sustituir, la destitución se encamina específicamente

(17) García Pelayo y Gross. DICCIONARIO LAROUSSE USUAL. Ediciones Larousse. México, 1982, p. 228.

a un plano personal, es decir, siempre que se hable de -
destitución se estará hablando de un acto referente a se
res humanos.

La figura de la destitución como tal, tiene su ori-
gen al surgimiento de la legislación administrativa, en
Francia, donde se inició -como hemos mencionado con ante-
lación, la teoría del servicio público, y aparece su no-
ción por primera vez en el Derecho Positivo Mexicano, en
la Constitución de 1857, en el título referente al jui-
cio político.

La Enciclopedia Jurídica Omeba define a la destitu-
ción como una "sanción de carácter administrativo, con--
sistente en la cese de las actividades propias de un fun-
cionario público, por transgresión de normas de derecho,
definitiva, en oposición a la remoción que es parcial" -
(18).

De la anterior definición se desprenden los siguien-
tes elementos:

(18) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Buenos Aires, 1976, -
T.V., p. 232.

a) Se trata de una sanción, meramente administrativa, por consiguiente contemplada en la legislación especial del ramo, es decir, emanada de un Derecho Público - subjetivo.

b) El cese de actividades laborales de un funcionario público, en nuestro Derecho denominado servidor público; la destitución, en este sentido es un término únicamente aplicable a personas que otorgan de manera directa o indirecta un servicio o función pública en lato sensu.

c) Para que se presente la figura de la destitución, es necesario que el sujeto transgreda algún precepto destinado a la regulación de la prestación del servicio.

d) El cese impuesto al servidor debe ser total, definitivo, ya que de no serlo así se estaría ante otra modalidad de sanción: si el cese fuera parcial estaríamos ante una simple suspensión. La destitución es en cierto modo equiparable al despido en las empresas privadas.

e) En otras legislaciones, existe una sanción administrativa aplicable a los servidores públicos, denominado

da remoción, consistente el cese de las actividades desempeñadas por el servidor hasta antes de realizar el ilícito, para pasar a ocupar un cargo diferente, dentro de otra área operativa dentro de la misma Administración Pública.

La doctrina mexicana no define propiamente a la destitución, sino que la enmarca dentro de la acepción general de la sanción, estudiada con antelación.

Con una apreciación personal, exponemos una definición de destitución, que, a nuestro juicio reúne los elementos de aplicabilidad en nuestro Derecho; la destitución, es una sanción administrativa, aplicable a los servidores públicos que incurrieren en una conducta u omisión contra legem, consistente en el cese completo y definitivo de las actividades propias que el sujeto realizare dentro de la Administración Pública, siendo una medida con la finalidad de dotar de honestidad, probidad y eficacia a las funciones propias de la Administración.

4.2 NATURALEZA JURIDICA.

El incumplimiento de los deberes propios de los ser

vidores públicos, da origen a responsabilidades de naturaleza diversa.

La responsabilidad, en todas y cada una de sus modalidades es una obligación a cargo del servidor que ha infringido a la Ley reglamentaria, o cualesquier otro ordenamiento en este sentido.

Las responsabilidades emanadas de acto u omisión - contra legem por parte de los servidores públicos, pueden dar origen a faltas administrativas e incluso a delitos sancionados por la legislación penal:

a) Si la falta en que invurre el servidor público - es leve, se le aplicarán sanciones únicamente del orden administrativo, es decir, penas correlativas con la falta cometida. Dentro de esta misma modalidad de sanciones, se encuentran algunas previstas para faltas relativamente graves, dentro de estas últimas se cuentan la destitución o cese y la suspensión.

b) Si las faltas implicasen la adecuación a algún tipo penal, el caso debe ser remitido a la autoridad judicial correspondiente.

También llega a darse otro tipo de responsabilidad de los servidores públicos: la responsabilidad civil o patrimonial, emanada de daños a los bienes materiales propios del Estado.

Esta clasificación tripartita de la responsabilidad se encuentra sustentada en la siguiente tesis:

"El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o personal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario. La fracción I del artículo 238 del reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidad que se acaban de mencionar, definía a la primera de ellas en los siguientes términos:

- ADMINISTRATIVAS, cuando se refieren a faltas u comisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo-. Se está en presencia de la responsabilidad civil -

cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En ese caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II del precepto indicado consideraba como responsabilidades de este tipo a aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejadas la pérdida o menoscabo de dichos bienes. O las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal, o sus dependencias. Y, por último, las que emanen de la comisión de un delito. Y si se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fracción III del mismo artículo 238 empleaba la siguiente definición: - Penales cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal-. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al Derecho Positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable de las tres órdenes por la misma falta y la autoridad puede declarar

la. Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba se encontró un faltante de las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito y por lo mismo que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso, por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias" (19).

La destitución de puestos, no obstante a representar una sanción administrativa por excelencia puede incluso acumularse a responsabilidades de naturaleza penal o civil, Vgr. Si un funcionario, en el ejercicio de sus funciones, tal y como lo señala la tesis jurisprudencial citada con antelación encuentra determinada pérdida en bienes a su cargo y se dan los supuestos de que la autoridad administrativa finque responsabilidad de tal carácter

(19) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Epoca VI. Tomo XXVII, 4a. sala, p. 123.

ter en su contra, siendo ésta la destitución, y además - la autoridad penal determina la existencia de algún délito, se estará ante dos responsabilidades de naturaleza - diversa: la administrativa y la penal.

Así pues, deducimos que la naturaleza jurídica de - la destitución, es la de una sanción puramente adminis--trativa, ejercida en virtud del poder disciplinario del Estado.

El poder disciplinario es, a su vez, "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" (20).

La principal característica del poder disciplinario de la Administración Pública es que es interno, es decir, su ámbito aplicativo es orgánico, no así la esfera del Derecho Penal Administrativo, que implica la inter--vención de un órgano jurisdiccional.

(20) Fraga. Op. cit., p. 447.

Acorde al Derecho Laboral Administrativo, las sanciones de orden interno pueden ser impuestas y aplicadas en dos modalidades diversas:

a) Directamente aplicadas por la Administración Pública, y:

b) A solicitud de la Administración ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Doctrina, a diferencia del Derecho Positivo, reconoce las siguientes medidas disciplinarias:

1. Apercibimiento.
2. Multa.
3. Traslado de destino o de residencia.
4. Suspensión de empleo.
5. Pérdida de un derecho en el escalafón.
6. Cese o destitución.

4.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APLICACION.

Existe un procedimiento administrativo común que es

aplicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y también por las contralorías u órganos de control interno que poseen las entidades públicas.

Este procedimiento tiene diversas funciones: investigar, responsabilizar y en su caso sancionar a los servidores públicos que sean sujetos a una responsabilidad administrativa.

El procedimiento que se aplica en la actualidad para estos fines en todas las dependencias de la Administración Pública, es desglosado en fases a continuación:

1. El primer paso consiste en la queja o denuncia presentada por el afectado ante el órgano de control correspondiente.

2. Se le notificará al servidor público acusado de la queja o denuncia que se haya presentado en su contra.

3. Se le citará a una audiencia en donde el servidor público podrá hacer valer las pruebas que a su derecho convengan. Esta audiencia se llevará a cabo en un término de cinco a quince días hábiles siguientes a la -

notificación.

A esta audiencia deberá acudir el servidor público supuesto responsable y podrá acompañarse de un defensor o persona de su confianza, además de un representante de la dependencia o entidad cuando el procedimiento sea seguido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Podrán señalarse audiencias posteriores si no se hu**iere** podido desahogar el fondo del asunto en la primera audiencia.

4. Se procederá a dictar resolución imponiendo las sanciones que correspondan; esto será dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización de la audiencia de pruebas y alegatos. La notificación de la resolución deberá efectuarse dentro de las 24 horas siguientes a la resolución. Deberán conocer de la resolución:

- a) El interesado.
- b) Su jefe inmediato.
- c) El representante de la dependencia o entidad.
- d) El superior jerárquico.

5. De todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón que constará en los libros correspondientes.

Durante el desarrollo del procedimiento, se podrá - suspender o inhabilitar al servidor público presunto responsable, sujeto a la reivindicación de su empleo y salarios, si éste resulta absuelto de cualesquier responsabilidad.

En el caso de que el servidor público responsable - haya sido designado por el Presidente de la República, - se requerirá la autorización de éste, así también como - la del organismo legislativo que lo ratificó.

Si el servidor público se allana de todas las pretensiones hechas en su contra se le impondrá una reducción de la sanción aplicable hasta dos tercios, en caso de que fuera sanción económica, en el caso de la destitución se estará a lo que la autoridad respectiva determine.

Por lo que concierne a la impugnación de las sanciones:

1. Se tiene que distinguir si son suscritas por el

superior jerárquico o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el caso de que esta sanción sea expedida por el superior jerárquico se tendrá que agotar el recurso de revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la que expide la sanción, podrá invocarse este recurso al igual, pero también puede optarse por recurrir directamente al Fiscal. En caso de que se trate de impugnar la decisión del Tribunal Fiscal, aún podrá aplicarse el juicio de amparo o el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Este recurso de revocación tendrá un término para imponerse de quince días. Constará en escrito, en el cual se expresen los agravios, además de que se ofrezcan pruebas (se le acompañará de las copias que sean necesarias).

La autoridad acordará la admisión de este recurso en un término que media entre los cinco y diez días habi

les para su desahogo. Posteriormente y en un término de tres días se dictará resolución.

El procedimiento administrativo en el plano que nos interesa se contempla dentro de la parte especial del Derecho Procesal Administrativo, que a juicio del Maestro Jesús González Pérez, se encarga de regular la resolución de las controversias derivadas de responsabilidades de los servidores públicos, entre otras.

4.4 EL ROL DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO.

El órgano principal encargado de aplicar las sanciones por causa de responsabilidades de los servidores públicos, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Existen otros órganos a los cuales se les ha encomendado atender de la misma manera estos asuntos, y tal es el caso de las unidades de quejas y denuncias, las contralorías u órganos de control interno y los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal.

UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Estas unidades no son más que oficinas receptoras, es decir, se establecen ahí aquellas denuncias o quejas sobre cualquier situación o conducta negligente de los servidores públicos.

La recepción de las quejas y denuncias representan el preámbulo al procedimiento administrativo de aplicación de las sanciones de la misma índole.

LAS CONTRALORIAS U ORGANOS DE CONTROL INTERNO.

Estos organismos se encuentran asentados en dependencias de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal.

En LATO SENSU, a estos organismos les corresponde la regulación de la situación jurídica que se origina entre todos aquellos funcionarios públicos, en base a una infracción a la ley, que pudiese conllevar al procedimiento de aplicación de sanciones.

En STRICTO SENSU, las funciones de las contralorías

internas pueden resumirse en dos:

a) La tramitación del procedimiento.

b) Proponer al superior jerárquico la resolución -
que corresponda según el caso.

Debe entenderse por superior jerárquico al titular de la dependencia, o en su caso al coordinador sectorial, y si se tratare de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, los superiores jerárquicos serán los secretarios o jefes de departamento.

Es el superior jerárquico, facultado para llevar a cabo la aplicación de la destitución, tanto en el caso - de trabajadores de planta o de confianza.

En los casos en que así lo considere prudente, la - Secretaría de la Contraloría General de la Federación se rá el órgano facultado para conocer y aplicar la sanción.

Los poderes Legislativo y Judicial a nivel Federal tendrán sus propios Organismos Internos de Control, equi parables a las contralorías internas.

González Pérez divide a los órganos concedores de las controversias del servicio público del siguiente modo:

a) ORGANOS UNIPERSONALES. "son aquellos en donde un solo funcionario resolverá las controversias suscitadas en este ámbito" (21).

b) ORGANOS PLURIPERSONALES.- Integrados por varios funcionarios denominados magistrados.

Por su propia naturaleza jurídica y en razón de las funciones que desempeñan, los órganos de control interno son pluripersonales, representando el primer eslabón de la cadena procesal administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

(21) González Pérez, Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1988, p. 312.

DESTITUCION

INHABILITACION

<p>NATURALEZA DE LA INFRACCION</p>	<p>Faltas graves a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o incursión en tipos del orden penal (cohecho peculado, - traición a la patria).</p>	<p>Faltas leves o graves a las disposiciones de orden común para los servidores públicos.</p>
<p>TEMPORALIDAD</p>	<p>Permanente</p>	<p>Temporal dependiendo el lapso de la gravedad de la infracción.</p>
<p>PAUTA PROCESAL</p>	<p>Procedimiento administrativo de ejecución a partir de los órganos de control interno.</p>	<p>Idem.</p>
<p>CONSECUENCIAS EN DERECHO</p>	<p>La pérdida de las prerrogativas y calidad de servidor público del infractor.</p>	<p>La pérdida temporal o permanente de la calidad de servidor público.</p>

4.5 COMPARACION CON OTRAS SANCIONES COMPRENDIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

DESTITUCION

APERCEBIMIENTO PUBLICO

O PRIVADO.

<p>NATURALEZA DE LA INFRACCION</p>	<p>Idem.</p>	<p>Conductas contra-legend de leve magnitud.</p>
<p>TEMPORALIDAD</p>	<p>Idem.</p>	<p>Momentánea y acumulable</p>
<p>PAUTA PROCESAL</p>	<p>Idem.</p>	<p>Aplicativa por el superior jerárquico; haciendo saber al funcionario las sanciones a que está expuesto.</p>
<p>CONSECUENCIAS EN DERECHO</p>	<p>Idem.</p>	<p>La corrección de la conducta habitual del servidor, o en su caso, la aplicación de sanciones de mayor coerción.</p>

<p>NATURALEZA DE LA INFRACCION</p>	<p>Idem.</p>	<p>Faltas leves a las disposiciones de orden común.</p>
<p>TEMPORALIDAD</p>	<p>Idem.</p>	<p>Momentánea y acumulable.</p>
<p>PAUTA PROCESAL</p>	<p>Idem.</p>	<p>Aplicativa por el superior jerárquico, que a manera de reprimenda, y conforme a derecho amonesta al servidor.</p>
<p>CONSECUENCIAS EN DERECHO</p>		<p>La corrección de la conducta habitual del servidor o la aplicación de sanciones más fuertes.</p>

DESTITUCION

SUSPENSION

<p>NATURALEZA DE LA INFRACCION</p>	<p>Idem.</p>	<p>Faltas graves a las disposiciones de observancia para los servidores públicos, sin incursión en delitos.</p>
<p>TEMPORALIDAD</p>	<p>Idem.</p>	<p>Temporal.</p>
<p>PAUTA PROCESAL.</p>	<p>Idem.</p>	<p>Procedimiento administrativo de ejecución a partir de los órganos de control interno.</p>
<p>CONSECUENCIAS EN DERECHO.</p>	<p>Idem.</p>	<p>Retiro parcial de las funciones habituales del servidor.</p>

DESTITUCION

SANCION ECONOMICA

<p>NATURALEZA DE LA INFRACCION</p>	<p>Idem.</p>	<p>Faltas que generalmente atentan en forma leve al patrimonio de la Nación.</p>
<p>TEMPORALIDAD</p>	<p>Idem.</p>	<p>Momentánea y supeditada a la gravedad de la fal- ta.</p>
<p>PAUTA PROCESAL.</p>	<p>Idem.</p>	<p>Se aplica a través del órgano de control inter- no correspondiente.</p>
<p>CONSECUENCIAS EN DERECHO</p>	<p>Idem.</p>	<p>La afectación pecuniaria al servidor, en propor- ción a la falta cometida.</p>

4.6 APRECIACIONES PERSONALES.

CRITICA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APLICACION.

Ya en punto precedente se ha estudiado el procedimiento administrativo de aplicación de la destitución de puestos.

La crítica que emito en el sentido procesal de la aplicación de la sanción, se refiere a la inoperancia y escasa eficiencia del procedimiento.

Si un servidor público incurriese en responsabilidad la consecuencia lógica sería una inmediata toma de medidas por parte de los órganos competentes; y aunque el procedimiento de Iure indica celeridad, justicia y eficacia plena, es observable que los resultados no son óptimos: los mismos vicios burocráticos y anomalías se presentan constantemente.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGF) señala una eficacia procesal del cien por ciento, pero dada la falta de información estadística cla

ra al respecto no puede determinarse con basamentos claros un parámetro de eficacia procesal.

Sin embargo y dada la herencia de nuestro servicio público, que data desde la época de la Colonia -la corrupción- se ha vuelto cotidiana para el grueso de la población nacional.

Es importante dotar al procedimiento de veracidad y severidad para con los servidores públicos infractores de las disposiciones administrativas.

Sólo mediante la implantación de un sistema de información y vigilancia estricta de las quejas y denuncias de los servidores infractores puede establecerse un orden legal dentro de la Administración Pública.

No son poco conocidos los esfuerzos realizados durante el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid, tales como la instauración de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la multi-conocida campaña denominada "Renovación Moral", en el sentido de implantar un nuevo orden moral en la Administración Pública; no obstante, tales esfuerzos no lograron -

consagrarse ya que la corrupción y negligencia en gran cantidad de servidores públicos pueden observarse aún en la actualidad.

Es labor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) así como del Poder Legislativo, diseñar e implantar instrumentos jurídicos que doten al procedimiento de más energía, ya que resulta incongruente que en un Estado de Derecho consolidado, se presenten las anomalías y vicios que hoy en día padecemos todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos, que, como tales recurrimos necesariamente a los servicios públicos en todas sus modalidades.

LAS ADICIONES Y REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Si bien durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, se llevó a cabo un esfuerzo por moralizar a los servidores públicos, también en el régimen actual se han llevado a cabo aportaciones legislativas en el rubro de las responsabilidades de los servidores públicos.

En este sentido se ha establecido la prohibición a -

los servidores públicos de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones o arrendamientos, enajenaciones o prestaciones de servicios, proporcionados por servidores públicos, activos o inhabilitados de la Administración Pública Federal, o sociedades de las que los mismos formen parte.

La finalidad de la anterior aportación legislativa es la de evitar que los servidores, en virtud de las facultades de que se hayan investidos incurran en situaciones de hecho que atenten contra la igualdad en la prestación de servicios en relación a los particulares.

También se amplió el período para la sanción de inhabilitación del servidor infractor, éste puede prolongarse por un período de 20 años, lo que de hecho nos habla de una destitución, dado el largo período por el cual el servidor público se encontrará inhabilitado. Resulta pues redundante el hablar de una inhabilitación por un plazo tan prolongado, que es netamente equiparable al despido definitivo a la función por parte del servidor.

Las anteriores medidas siguen la directriz de la política moralizadora del sexenio anterior, en virtud de -

que trata de proteger a derechos públicos y recalcar el - carácter social del servicio público. EL SERVIDOR PÚBLICO DEBE RESPONDER EN TODO MOMENTO A UNA FINALIDAD CIVIL, DEBE EFECTUAR SUS LABORES EN BIEN GENERAL DE LA COMUNIDAD Y POR CONSIGUIENTE DE LA NACION.

EL ROL DE LA PROCURADURIA SOCIAL.

La Procuraduría Social no es un órgano jurisdiccional, es un órgano de orientación de las quejas que se presentan a los servidores públicos.

Este órgano tiene dos finalidades fundamentales:

1) Encauzar al ciudadano que fue sujeto de la infracción del servidor público al órgano competente para presentar su queja y/o su denuncia.

2) En su caso, encaminar directamente la queja y/o denuncia al órgano competente para conocer del asunto.

La poca difusión de la existencia de la Procuraduría Social, quita efectividad a las funciones que de Iure le fueron asignadas.

La noble función de la Procuraduría Social, se ve opacada por la falta de información por parte del público en general. Es necesario otorgar mayor importancia y difusión a este organismo, para que efectivamente tenga una fuerte incidencia jurídico moralizadora en el servidor público.

Sólo mediante la información de sus funciones, pueden optimizarse las labores de la Procuraduría Social.

Tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), como los órganos internos de control, así como la Procuraduría Social, ven obstaculizadas sus funciones por diversas situaciones de hecho, de carácter político, idiosincrático, etc. Es necesario sacudir la apatía que se tiene para realizar correctamente las quejas en contra de los servidores públicos infractores. La Administración Pública Federal, debe organizar verdaderas cruzadas para la optimización en la prestación de los servicios públicos, de este modo se coadyuvaría a que el Estado Mexicano fuera verdaderamente aquel que se encuentra implícito en el espíritu del legislador, verdaderamente patriota y nacionalista.

C O N C L U S I O N E S .

1. En un Estado de Derecho moderno, las normas encaminadas a la regulación de las funciones públicas, revisten especial importancia, ya que el control jurídico de las mismas, conlleva a una mejor concertación de intereses entre gobierno y gobernados.

2. Ha podido observarse, a través de la historia de las sociedades humanas, que se ha tendido a perfeccionar y metodizar tal regulación, de éste modo surgieron las normas del Derecho Administrativo, de las cuales emana la llamada Teoría del Servicio Público que ha tenido diversas vertientes y ramificaciones, dependiendo del momento histórico y las condiciones del contexto social.

3. El servicio público, como es natural, debe encontrarse dotado de seriedad, honradez y probidad, y, para ello, el Derecho Administrativo cuenta con una serie de medidas coercitivas, denominadas propiamente sanciones administrativas. El escalafón más alto de coercitividad en éstas sanciones es la destitución de puestos, en el Derecho Positivo mexicano.

4. En nuestro país, el órgano rector y supervisor de la operatividad y aplicación de las sanciones, es

la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que basa sus criterios fundamentalmente en el título IV constitucional y en su respectiva ley reglamentaria: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. La destitución de puestos y demás sanciones administrativas deben aplicarse con severidad a aquellos funcionarios que vayan en contra del principio del ejercicio civil de carrera. La designación arbitraria de puestos en la Administración Pública, debe erradicarse, ya que representa un vicio socio político, que, a mi juicio, se da en detrimento de los intereses del pueblo en general.

6. La finalidad social del servicio público debe hacerse patente en funcionarios con verdadera vocación para el servicio en contraposición a las designaciones arbitrarias de grupo de poder, para tales fines, desde mi punto de vista deben implementarse medidas legislativas en contra de éste tipo de prácticas perniciosas.

7. La destitución de puestos, por su severidad en comparación a otras sanciones administrativas, representa, a mi juicio, el medio idóneo para erradicar definitivamente conductas contra legem, a consecuencia de las cuales el más perjudicado es el pueblo en general.

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

1.- Acosta Romero, Miguel. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México, 1991.

2.- Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1991.

3.- Aristóteles. Etica Nicomaquea. La Política. Ed. Porrúa. México, 1991.

4.- Arteaga Nava. Elisur. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México, 1988.

5. B. Zibermann, Virgil. La Nueva Administración Federal. Ed. Patria. Barcelona, 1966.

6. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México, 1988.

7. Cartas Sosa, Rodolfo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Ed. Trillas. México,

8. Enciclopedia Jurídica Omeba.Ed. Omeba. Buenos Aires, 1976.
9. Florís Margadant, Guillermo. Derecho Romano.Ed Esfinge. México,1982.
10. Fraga, Gabino.Derecho Administrativo.Ed. Porrúa. México, 1955.
11. García Pelayo y Gross. Diccionario Larousse Usual. Ed Larousse. México, 1981.
12. González Cossío, Arturo.El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa.Ed. Porrúa. México, 1986.
13. González Pérez, Jesús.Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1988.
14. Ríos Elizondo, Roberto.El acto de gobierno, el poder y el Derecho Administrativo.Ed.Porrúa. México, 1984.

15. Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1990. Public. por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1990.

16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I y II. Ed. Porrúa. México, 1979.

L E G I S L A C I O N .

1. Código Penal para el Distrito Federal. Ed. Andrade. México. 1992.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1992.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Andrade. México, 1992.

4. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Ed. Andrade. México, 1992.

5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed Andrade. México, 1992.

6. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Public. por el Poder Legislativo. México, 1992.

7. Ley Sobre Servicios de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Ed. Andrade. México, 1992.