

350
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

1997
20
11/2
11/2

EL OMBUDSMAN MEXICANO (COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS) Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ANGEL ROBERTO PALMAS MONROY

ASESOR: LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO.

México

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Hago patente mi agradecimiento a las siguientes Instituciones y personas:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme brindado la oportunidad de superarme profesionalmente.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón por haberme albergado en sus aulas.

A los docentes de la carrera de Licenciado en derecho quienes con verdadero espíritu altruista comparten generosamente con sus alumnos sus conocimientos y experiencias.

A mi madre Ignacia Monroy Martínez por darme su amor, cariño y enseñarme los valores de la vida.

A mi padre Angel Palmas Contreras por enseñarme el amor al trabajo.

Al Lic. Alejandro Arturo Rangel Cansino por asesorar el presente trabajo y sin cuya paciencia y sabia dirección este no habría podido ver la luz.

A los Licenciados Ariel Maldonado Leza, Juan Antonio Guerrero Picazo, Gilda Idalia Santos López y Gustavo Guerra de Luna quienes han corregido mis errores en el largo camino de la vida profesional enseñándome a amar profundamente la carrera de Licenciado en Derecho.

Al Licenciado Ricardo Cabrera Fernández quien desde su trinchera lucha por la vigencia y efectividad de los Derechos Humanos, con admiración y respeto.

A Guillermo Cuevas Ortiz donde quiera que te encuentres.

A Carlos Cuevas Ortiz hermano y compañero entrañable.

A todos mis compañeros del Centro de Investigación y Seguridad Nacional quienes con su trabajo hacen posible la continuación de un proyecto de nación, especialmente en la Coordinación de Asuntos Jurídicos a la Lic. Martha Jaimes Rodríguez, Lic. María Elena Ojeda Cruz y Lic. Aurello Díaz Valenzuela.

A todos los que en algún lugar de la tierra luchan por la vigencia y efectividad de los Derechos Humanos.

A mis entrañables amigos Raúl, Francisco, Icaro, Héctor, Eduardo, Saúl, Marcos, Julio Cesar, Edgar, Roberto. Irina, Susana, y Claudia.

A todos mis compañeros de la licenciatura en derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón.

EL OMBUDSMAN MEXICANO (COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS) Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES.

INDICE

Pág.

Introducción.....	i
Capítulo I. Génesis del Ombudsman	
A. Países Escandinavos	
1.- Suecia.....	1
2.- Finlandia.....	5
3.- Dinamarca.....	9
4.- Noruega.....	12
B. El Ombudsman en México.....	14
Capítulo II. Conceptos Básicos.	
A. Concepto de Ombudsman y su diferencia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	19
B. Concepto de Derechos Humanos y Garantías Individuales.....	24
C. Concepto de Responsabilidad.....	40

Capítulo III. La Responsabilidad Administrativa

A. Análisis de los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales.....	45
B. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	60
1.- Catálogo de Obligaciones de los Servidores Públicos.....	64
2.- Organos encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios.....	78
3.- Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	80
4.- Sanciones Aplicables.....	87
C. El Procedimiento de investigación de las quejas ante la CNDH, las autoridades y la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos Federales.....	93

Conclusiones

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En la época contemporánea, uno de los puntos de las agendas de los países en los que existe un Estado de Derecho es el estudio de los mecanismos de tutela de los Derechos de la persona, en especial, de la figura del Ombudsman.

La Nación mexicana, no es la excepción, pues con la consagración a nivel Constitucional de la figura del Ombudsman, se pretende dotar al particular de mayores medios de defensa contra los actos arbitrarios del Estado, lo anterior, refleja la preocupación de éste ente por solucionar los reclamos sociales que pugnan por la creación de instituciones aptas que dentro de los marcos jurídicos vigentes proporcionen certeza jurídica a los ciudadanos.

El presente documento tiene como objetivo dar una visión general de lo que es la figura del Ombudsman, proporcionar el marco jurídico que rige el desempeño de los servidores públicos, dar a conocer los distintos procedimientos que desarrolla el Ombudsman para la defensa de los derechos humanos y mostrar la diferencia existente entre el término garantías individuales y derechos humanos.

Asimismo, se analiza el concepto responsabilidad en términos generales para de ahí estudiar a la responsabilidad administrativa, pues un Estado que no cuenta con los medios de control de la legalidad de los actos que realicen sus agentes es un Estado despótico que viola y transgrede los derechos inherentes al ser humano y en el cual no es posible que se desarrolle de manera armónica la economía, la política y en general la sociedad; factores que conjugados hacen posible tanto la autoproyección de ser humano como el engrandecimiento de dicho Estado.

Hemos dividido la presente investigación en tres partes: la primera parte, génesis del Ombudsman, contiene los orígenes mas remotos de la Institución y las

características que presentó en los países escandinavos donde surgió, así como los atisbos de la figura en estudio que se desarrollaron a lo largo de la historia en nuestro país.

La segunda parte, conceptos básicos, nos proporciona las herramientas teóricas para comprender la problemática existente en la defensa de los derechos humanos, al tratar temas tales como el concepto de garantías individuales, derechos humanos y responsabilidad.

En la tercera parte, la responsabilidad administrativa, se ofrece un análisis jurídico del marco legal que rige esta materia, comprendiendo entre otras materias: las autoridades responsables de aplicar las sanciones disciplinarias, el procedimiento para sancionar conductas contrarias al servicio público, el catálogo de obligaciones de los servidores públicos.

Capítulo I

GENESIS DEL OMBUDSMAN

A. Países Escandinavos

1.- Suecia.

2.- Finlandia.

3.- Dinamarca.

4.- Noruega.

B. El Ombudsman en México.

GENESIS DEL OMBUDSMAN

A. PAISES ESCANDINAVOS.

1.- SUECIA.

Con el propósito de comprender las funciones y alcances del Ombudsman y su relación con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, analizaremos el origen sueco de la Institución, su desarrollo y difusión por los países nórdicos para finalmente establecer sus antecedentes en el ordenamiento mexicano.

Hemos dividido en cuatro etapas la conformación de esta Institución, abarcando sus orígenes más remotos hasta la Constitución de 1809 que da sustento y cohesión a este funcionario.

I.- Surgimiento.

Podemos considerar como ascendiente del Ombudsman al llamado Preboste de la Corona, figura que se presenta tanto en Suecia como en Finlandia (que desde el siglo XIII estaba ligada a Suecia), hacia fines del siglo XVI, es la etapa de la monarquía absoluta por lo que el rey controlaba lo mismo a los funcionarios públicos que a los jueces, el Preboste tenía como función vigilar a los fiscales públicos (agentes del rey que se encargaban del funcionamiento y administración de la justicia), actuando siempre a nombre del rey como el fiscal principal. Con el paso del tiempo esta tarea se encargó al Procurador de la Corona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo.

Durante el reinado de Carlos XII y en plena guerra de Suecia con Rusia, el citado monarca emite una orden de la Cancillería promulgada en 1713, orden que tiene como finalidad controlar a la judicatura y a la administración del reino, mediante una institución que se denominó 'Konungens Högste Ombudsmannen (Procurador Supremo). Cabe destacar que la vigilancia de este funcionario tenía además como objetivo el asegurar

que se cumpliera con las leyes y reglamentos y el cuidar que los servidores públicos cumplieran debidamente con las tareas que se les asignasen. La vigilancia de las leyes lo constreñía a actuar particularmente en asuntos graves como por ejemplo tratándose de traición en la que el Procurador Supremo debía llevar personalmente el caso ante los tribunales.

Debido a una orden adicional de la Cancillería que data de 1719, se cambia la denominación de Procurador Supremo por la de Canciller de Justicia (Justitiekansler), sin variar las funciones que desarrollaba el Procurador. Este funcionario debería continuar siendo el medio de control de la legalidad de la administración.

II.- Constitución de 1720 (Período de libertad o Frihetstid).

A partir de la promulgación de la Constitución de 1720, se inicia un período en el que el Parlamento (Riksdag), es el máximo órgano de gobierno, incluso por encima del rey y su consejo, los que sólo se limitaban a ejecutar las órdenes del Parlamento.

A mediados del siglo XVIII, el Canciller de Justicia cambia su posición respecto al rey, pues su designación ahora sería facultad de los cuerpos representativos existentes, es decir, los cuatro estados, por lo que este funcionario se convierte en un servidor público de confianza del Parlamento. El tiempo de su encargo abarcaría hasta la siguiente reunión del citado órgano colegiado, lo que en ocasiones tardaba varios años, de ahí que el Canciller de Justicia consolidara una posición fuerte y estable, convirtiéndose entonces en el instrumento de control y fiscalización del Parlamento sobre el rey.

Finalmente no dependiendo del rey y no teniendo Parlamento ante el cual acudir a denunciar las irregularidades de que tomara conocimiento en el ejercicio de sus funciones el Canciller de Justicia se vio en la necesidad de apoyarse en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones.

III.- Epoca Gustaviana.

Derivado de las luchas que se desarrollaron por los privilegios de la nobleza, los desaciertos en la política exterior y el desgastamiento de los partidos políticos, Gustavo III encuentra el momento propicio para establecer reformas constitucionales que otorgan nuevamente al soberano el poder sobre el Parlamento.

Aprovechando la coyuntura de la guerra ruso-turca en 1787, el monarca pretende invadir Rusia, acción que no prospera debido a la intervención de Dinamarca, derivado de este error militar, el rey Gustavo III se ve obligado a promulgar la llamada 'Acta de Unión y de Seguridad' ante el Parlamento (febrero de 1789), a fin de asegurar su poder en el país.

Dicha acta contiene innovaciones constitucionales entre las que destacan: la extinción del Consejo Real; el otorgamiento de plenos poderes al soberano sobre la administración del Estado y en el nombramiento de funcionarios; el Canciller de Justicia pasa a depender nuevamente del rey, otorgándosele adicionalmente funciones de asesoría y un estatus semejante a la del Ministro de Justicia y se quita al Parlamento la facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas. A la muerte de Gustavo III su hijo Gustavo Adolfo ocupó el trono.

En 1807 Francia y Rusia suscriben el tratado de Tilsit, por el cual ambas Naciones acordaron atacar a Suecia y obligar a Dinamarca a hacer lo mismo, en el marco de tal acuerdo el ejército ruso invadió Finlandia que estaba ocupada por los suecos, quienes ante tales acontecimientos tuvieron que abandonar el país. La derrota sufrida en Finlandia generó el descontento popular, gestándose una revolución que derroca a Gustavo IV y lleva a la promulgación de una nueva constitución.

IV.- Constitución Sueca de 1809.

Esta constitución se articuló con las Actas de Sucesión, de Parlamento, de Libertad de Prensa y con el Regerinsform que era un instrumento de gobierno; la ley suprema

establecía un equilibrio de poderes y la monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno.

Por lo que respecta al Canciller de Justicia, éste subsistió como contralor de las oficinas y funcionarios públicos, otorgándosele independencia, aunque al servicio del rey y del Consejo, por lo que perdió el carácter político que había tenido.

En su artículo 96 la nueva constitución introduce la figura del Justitie Ombudsman, esta Institución representa una importante innovación en los sistemas de control y fiscalización suecos.

Por la importancia de este antecedente para nuestro trabajo transcribimos el citado artículo: El Parlamento debe en cada sesión designar un jurista de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del Parlamento (Riksdag) encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de la leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencia por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos.

De lo anterior podemos afirmar que desde la promulgación de la Constitución de 1809 hasta nuestros días en Suecia existen dos Instituciones encargadas de ejercer el control sobre la administración: el Canciller de Justicia cuyas funciones consisten en controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal, asesorar jurídicamente al gobierno y representar a la corona, en cuyo nombre vigila y acusa a los malos servidores públicos (principalmente por la comisión de delitos generados por el incumplimiento del deber o por abuso de autoridad) y el Justitie Ombudsman que es totalmente independiente del gobierno y protege al ciudadano contra los actos negativos de la administración pública.

2.- FINLANDIA.

Las Instituciones jurídicas que consagra el orden Constitucional en Finlandia están influenciadas por el derecho sueco, pues no hay que olvidar que este país se encontraba bajo el dominio del reino de Suecia primero y con posterioridad a la Rusia zarista. Por lo que respecta a la protección de los derechos del ciudadano los organismos suecos que se apuntan en el apartado anterior tuvieron gran aceptación entre el pueblo finés.

Con la anexión a Rusia, Finlandia se convierte en un Gran Ducado Autónomo Constitucional, adoptando la Constitución sueca de 1772 y por ende la figura del Canciller de Justicia, que a partir de ese momento se denomina Procurador (Prokurator, según la terminología rusa, este Procurador era designado por el Gobernador General que a su vez recibía el cargo del Zar.

Con el establecimiento de reglas procedimentales dictadas para el procurador en 1812, éste no sólo tenía que cuidar que la actuación de todos los funcionarios y tribunales estuviere acorde a la legalidad que preveía el orden jurídico existente, sino que además debería estar presente en las sesiones de las dos cámaras que integraban el llamado senado (la primera de ellas compuesta por una división legal con funciones de Suprema Corte y la segunda división económica con facultades de gobierno) y la situación de los presos y detenidos. Esto dio como resultado que el Procurador gozara de una gran jerarquía en el gobierno, pues incluso podía fiscalizar al propio Gobernador General que lo nombraba y al Senado, estando facultado para recordar a estos altos funcionarios sus obligaciones y en caso de que no corrigiesen sus actos el Procurador podía informar al Emperador.

Dos años después de que Finlandia se independiza de Rusia se emite una Constitución (1919) documento que refleja la preocupación del pueblo finlandés por proteger a los ciudadanos de las intervenciones innecesarias de las autoridades públicas en la vida

privada de los individuos, para tal fin se crea la Institución del Canciller de Justicia, siguiendo el modelo sueco. La actividad que desarrolla este funcionario es muy variada, pues lo mismo vela porque el gobierno observe la ley que asiste a las reuniones del Presidente con su Consejo de Estado. Cabe aclarar en este punto que el Ombudsman no es miembro del citado Consejo, ni tiene voto pero su presencia y las opiniones que emitan en asuntos legales poseen gran influencia práctica sobre las acciones del gobierno.

Sus facultades se extienden a los miembros del gabinete ya que si éstos actúan en forma contraria a la ley, el Ombudsman debe llamar la atención del funcionario en cuestión o del propio Consejo de Estado e indicar en que radica la ilegalidad del acto. El derecho de comentar los actos ilegales que realizan los altos funcionarios constituye una garantía que otorga la Constitución para salvaguardar la legalidad.

De igual forma que la Constitución de Suecia, en Finlandia se instituyó el Ombudsman Parlamentario con funciones semejantes a las del Canciller de Justicia, pese a estar consagrado en la Constitución de 1919 en sus inicios la Institución no tuvo gran importancia práctica e incluso se pensó abolirlo. A fin de salvar este obstáculo en 1933 se relevó al Canciller de Justicia de la obligación de observar que la ley se cumpliera en los órganos militares, penales o penitenciarias y en general en cualquier sitio de reclusión o retención, reservando al Canciller la facultad de vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la detención y ejecución de sentencias, con lo que se logra afianzar al Ombudsman.

Es importante hacer notar que la ineficacia que mostró el Ombudsman en sus orígenes se suscitó en parte por la inestabilidad del funcionario que lo representaba, pues era electo para ejercer el cargo por un año solamente, con el objetivo de proteger su independencia, dicho plazo se amplió a tres años y finalmente en 1957 a cuatro años no pudiendo ser removido por el Parlamento durante su gestión.

A efecto de dar mayor claridad a este trabajo mencionaremos las diferencias que existen entre el Canciller de Justicia y el Ombudsman en Finlandia:

- a) El Canciller de Justicia es electo por el Presidente y el Ombudsman por el Parlamento;**
- b) El Canciller es asesor legal del gobierno y del Consejo de estado mientras que el Ombudsman no posee función semejante;**
- c) El Canciller es el jefe de todos los fiscales existentes y posee facultades para nombrar fiscales asistentes o especiales (estos ejercen una acción disciplinaria), el Ombudsman sólo puede ser fiscal en los casos que él mismo presente;**
- d) El Canciller tiene facultades para presentar casos entre los Tribunales tratándose de delitos o faltas menores de los ciudadanos, el Ombudsman posee esta facultad sólo cuando se trata de faltas realizadas por servidores públicos;**
- e) El Canciller de Justicia procura asegurar el cumplimiento de la ley, en cambio el Ombudsman protege los derechos del individuo y trata de resarcir al ciudadano que ha sentido los efectos de los actos de la administración.**

Al igual que Suecia, Finlandia cuenta con dos organismos que tutelan y protegen los derechos de los individuos, el modelo finlandés del Ombudsman sigue al pie de la letra casi todas las normas relativas a esta institución que existen en Suecia, con las diferencias que a continuación se exponen:

- 1.- En Finlandia existe un sólo Ombudsman a diferencia de Suecia que cuenta con cuatro;**

2.- La duración del cargo es por cuatro años mismos que coincide con el período del Poder Legislativo;

3.- Su competencia abarca la administración central, local, municipal, la iglesia luterano, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas.

Por otro lado el procedimiento ante el Ombudsman es por escrito, sin embargo, se pueden realizar de manera oral las quejas acudiendo ante el citado funcionario, quien elaborará por escrito un resumen de la queja, el Ombudsman posee plena libertad en la recepción de quejas no existiendo un plazo preclusivo para la presentación de las inconformidades contra los funcionarios públicos.

A continuación anotamos algunos ejemplos de resoluciones que este funcionario ha emitido: el 16 de febrero de 1923, el Ombudsman señaló la inconstitucionalidad de una ley que limitaba el derecho de las compañías madereras a adueñarse del bosque. La ley contaba con la aprobación del Parlamento y se había presentado al Presidente de la República para su sanción, pero existían grandes dudas sobre su constitucionalidad, se solicitó la opinión del Canciller de Justicia y del Tribunal Supremo y dichas autoridades la consideraron inconstitucional también, con lo que dicha ley fue vetado.

En 1950 el Ombudsman finés procedió contra el propio Presidente como se aprecia en el siguiente asunto: el Presidente de la República nombró un profesor en la Universidad Técnica y uno de los solicitantes rechazados se quejó ante el Ombudsman quien investigó minuciosamente y concluyó que el nombramiento era erróneo puesto que el investigador nombrado era presunto responsable de plagio científico (en Finlandia las decisiones del Presidente pueden ser anuladas bajo ciertas circunstancias, o bien por el Tribunal Supremo Administrativo). El Ombudsman alegó ante el Tribunal que tanto las decisiones de la Universidad Técnica como el nombramiento deberían ser anulados. El Tribunal concluyó en sesión plenaria que no estaba dentro de la jurisdicción del Ombudsman presentar un caso que concernía a la decisión del Presidente.

Finalmente cabe señalar que los resultados de las inspecciones que este funcionario realiza a penitenciarias, comisarías de policías, campos de trabajo, Fuerzas Armadas, Tribunales, autoridades municipales, gobiernos locales, hospitales y multas a funcionarios se contienen en un informe que rinde anualmente al Parlamento, mismo que es difundido ampliamente a través de los medios de información social.

3.- DINAMARCA

Para comprender las razones por las que en este país se optó por implantar la figura del Ombudsman, es necesario establecer primeramente algunos elementos del sistema de gobierno: el Poder Ejecutivo es ejercido por el Rey, mismo que no es responsable de los actos de los funcionarios públicos, dicha responsabilidad recae en los Ministros quienes tienen la obligación de rendir cuentas a la Asamblea Legislativa (Folketing) sobre el desempeño de sus departamentos, de ahí que respondan de los actos de los funcionarios civiles, empleados estatales y de sus propios actos. La Asamblea Legislativa puede censurar los actos de estos funcionarios o bien acusarlos ante un tribunal especial que se integra con miembros de la Suprema Corte y de la Asamblea Legislativa.

El Poder Judicial es independiente tanto de la Administración como de el Folketing, además de conformidad con la sección 82 de la Constitución de este País los municipios gozan de total independencia, poseyendo el gobierno central la facultad de vigilar sus actos.

Ahora bien, el ciudadano que se ve afectado por un acto administrativo de una autoridad inferior tendrá que recurrir a la queja ante el mismo Ministro de la rama que se trate, excepcionalmente tendrá derecho a apelar ante una junta o tribunal administrativo especial y si el acto proviene de un Ministro y, no se posee el derecho de apelar ante los órganos jurisdiccionales señalados, sólo se podrá intentar la reconsideración del acto ante el mismo ministro que lo emitió.

Es importante destacar que si de la investigación de la queja se desprende que el funcionario público cometió un acto negligente o mala administración y dichos actos son notoriamente graves se puede procesar ante los tribunales ordinarios a dichos servidores públicos, o bien ejercer acción disciplinaria contra éstos. Como esta investigación es realizada por el Ministro o cualquier otro funcionario superior, el quejoso no tiene derecho a iniciar el citado procedimiento, siendo facultad discrecional de estos altos funcionarios proceder o no contra el empleado negligente.

Además de los medios de defensa anotados, el quejoso puede acudir ante los tribunales ordinarios a demandar a las autoridades públicas y/o a sus empleados, reclamando la reparación del daño, la ilegalidad del acto administrativo, o bien, que se anule tal decisión, es menester mencionar que en Dinamarca los tribunales no poseen atribuciones generales para derogar los actos administrativos.

El aumento de las atribuciones de las autoridades administrativas, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial y la insuficiencia de los medios de defensa descritos, llevan al establecimiento de un Comité Parlamentario que tiene como finalidad el estudio de enmiendas a la Constitución, dicho Comité propone como resultado de sus estudios el establecimiento del Ombudsman, siguiendo el modelo sueco, lo que provocó una serie de reacciones a favor y en contra de la institución, entre los argumentos que se esgrimieron se encontraban los siguientes: si el Ombudsman tendría cavidad en el sistema danés; si dicho Organismo causaría temor entre los empleados o funcionarios públicos de aceptar responsabilidades y derivado de ello se reduciría la flexibilidad en la actividad de los servidores públicos en perjuicio de los ciudadanos.

El 5 de junio de 1953 el Ombudsman logra vencer los argumentos que se erigían en su contra al darse el fallo del Comité Parlamentario que lo instituyó con algunas modificaciones al modelo sueco, con lo que el artículo 55 de la Constitución revisada señala:

"Una Ley dispondrá que el Folketing designe una o dos personas, que no serán miembros del mismo para vigilar la administración civil y militar del Estado".

Las normas específicas que regirán la actuación del Ombudsmand (la palabra danesa que describe esta Institución es la anotada) fueron emitidas el 11 de septiembre de 1954 y complementadas por las instrucciones expedidas por la Asamblea Legislativa el 22 de marzo de 1956, siendo substituidas el 9 de febrero de 1962.

Este funcionario dura en su encargo cuatro años no pudiendo ocupar el cargo un miembro del Folketing, no es jurídicamente responsable ante la Asamblea Legislativa, sin embargo ésta posee facultades fiscalizadoras sobre el Ombudsmand que ejerce a través de la Comisión Especial para el Ombudsmand. Dicha comisión se encarga de vigilar la independencia del Organismo, determinar las reglas para el cumplimiento de su gestión, recibir los informes y dictámenes que elabora el Ombudsmand y los comunica al Folketing.

Por lo que respecta a su competencia según se desprende del artículo 55 de la Constitución citado anteriormente, ésta se limita a la Administración civil y militar, no así a la justicia en virtud del principio de separación de Poderes que impera en Dinamarca. Su gestión es independiente tanto del Folketing como del Gobierno, ya que está facultado para controlar discrecionalmente toda la administración incluso la local, sin embargo, escapan de su fiscalización las deliberaciones del consejo de ministros que son secretas del consejo municipal, del Jefe de Estado y de los Tribunales de Justicia.

Es importante señalar que el control que ejerce este organismo es preventivo y no represivo, ya que en muy pocas ocasiones buscará la reparación del daño, es decir, si el daño causado por el acto administrativo no ha producido todos sus efectos el Ombudsman recomendará reconsiderar tal acto, de no ser así sugerirá no volver a cometer la irregularidad. Lo anterior se pone de manifiesto en su informe anual pues en él, se denuncian las lagunas legales existentes en la legislación y se proponen las

medidas tendientes a reforzar las garantías del ciudadano o a mejorar la Administración Pública.

Por lo que respecta al procedimiento que se sigue ante el Ombudsmand, éste es de oficio o a instancia de parte, por escrito o de manera verbal e informal.

4.- NORUEGA.

A fin de analizar los medios de salvaguarda de la administración pública se crea por ordenes del Rey en consejo, una comisión de expertos en procedimiento administrativo. La citada comisión debía examinar los procedimientos administrativos de adjudicación, legislación delegada, el control de las facultades administrativas, la revisión judicial y el control parlamentario.

Por lo que hace a este último punto se consideró oportuno y deseable que Noruega tuviese un Ombudsman, al igual que Suecia y Dinamarca. Los integrantes de la comisión elaboraron el proyecto de ley retomando las experiencias de los Ombudsman sueco y especialmente danés.

El anteproyecto de ley fue sometido a la consideración del gobierno, sus dependencias subordinadas y afiliadas, organizaciones y asociaciones privadas, como resultado de esta consulta se obtuvo un frío apoyo a la propuesta y excepcionales oposiciones. Al no existir grandes inconvenientes el gobierno presentó el proyecto, al Stortin (Parlamento) fundando la propuesta con los siguientes argumentos:

- 1.- El formular una demanda ante una autoridad judicial puede parecer difícil y caro;
- 2.- En muy pocas ocasiones los ciudadanos pueden hacer que el parlamento debata su caso mediante interpelación e interrogatorios;

3.- El ombudsman beneficiará a los servidores públicos al aclarar y eliminar las quejas que no tengan fundamentos firmes;

4.- Con el sistema de Ombudsman se quitará trabajo al Parlamento pues este órgano colegiado ya no tendrá que recibir las quejas de personas privadas relativas a la actuación de las autoridades relativas;

5.- La institución del Ombudsman contribuirá a fortalecer la vigilancia de la Administración Pública, a ganar la confianza de los ciudadanos en el servidor público y en general proporcionará una sensación de seguridad en el individuo en sus relaciones con el Gobierno.

Por otra parte existen profundas relaciones entre el Ombudsman y el Storting pues es el Parlamento quien lo elige y a quien el Ombudsman le presenta su informe anual de actividades (el informe es recibido por un Comité Parlamentario). El Ombudsman en Noruega carece de facultades para llamar a cuenta a las personas, no puede formular acusaciones contra la administración o modificar decisiones administrativas y no le competen las cuestiones políticas.

Su competencia abarca todas las actividades públicas, empresariales del estado y los servicios que se relacionen con la educación, investigación y salud; queda fuera de su competencia la administración estrictamente municipal y el Poder Judicial.

Para dar cumplimiento a sus tareas la institución debe seguir dos reglas procedimentales básicas: primero presentar la queja a la dependencia o servidor público involucrado y segundo informar al quejoso sobre la tramitación del asunto. Para la realización de sus labores se le otorgan amplias facultades investigatorias que abarcan a todo servidor público involucrado en la tramitación de la queja, si se da el caso de que se le negase la información el Ombudsman puede recurrir a los tribunales, quienes requerirán a la autoridad contumaz.

B. EL OMBUDSMAN EN MEXICO.

En nuestro marco jurídico encontramos desde el siglo pasado organismos tutelares de la dignidad humana, así en el estado de San Luis Potosí la ley número 18 expedida por el Congreso Local establece en el año de 1847 la Procuraduría de Pobres que tenía como funciones defender a los desamparados y menesterosos de los abusos, injusticias, atropellos y excesos que las autoridades públicas cometían. Se integraba con tres procuradores que averiguaban los hechos y señalaban los medios reparadores de la violación o ponían al responsable a disposición de un juez.

El 3 de enero de 1979 el gobernador del estado de Nuevo León Pedro G. Zorrilla, instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, a fin de otorgar una tutela efectiva a las garantías que consagra la Constitución, complementando con la gestoría de esta institución los medios y vías judiciales de protección de los ciudadanos.

Por acuerdo del Cabildo municipal de la ciudad de Colima se constituyó el 21 de noviembre de 1983 la Procuraduría de Vecinos, institución facultada para recibir e investigar las quejas de los ciudadanos, así como para proponer las sanciones correspondientes a los infractores.

En el Distrito Federal se creó en el año de 1989 la Procuraduría Social siendo su primer Procurador Salvador Pliego Montes y cuyo objetivo es supervisar que la actuación de los servidores públicos sea legal.

Los últimos organismos mencionados tienen como notas características las siguientes: se crean como organismos medios de defensa existentes; son organismos antiburocráticos y antiformalistas; son creados en el ámbito local y municipal y coexisten con los organismos no gubernamentales complementando el esquema de protección de los ciudadanos.

Finalmente, el 6 de junio de 1990 el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante decreto presidencial como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

De conformidad con el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este organismo tiene como atribuciones:

I.- Recibir las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

II.- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente entrándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su reglamento interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

De igual forma se precisa en el artículo 7 de la citada ley que la Comisión no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;

III.- Conflictos de carácter laboral; y

IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Es importante destacar que en el artículo 3 de la ley en comento, se señala que la Comisión tendrá competencia, en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los

derechos humanos en la entidad de que se trate salvo lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la federación a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones (artículo5)¹.

¹ Para profundizar en el estudio de los temas tratados en este capítulo cfr. AGUILAR CUEVAS, Magdalena. EL DEFENSOR DEL CIUDADANO. (Ombudsman). Presentación de Héctor Fix-Zamudio. México, Editorial UNAM, 1991; ROWAT C. Donald. EL OMBUDSMAN, El defensor del Ciudadano. Prólogo de Daniel Escalante. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973 (Serie política y Derecho); TERRAZAS R. Carlos. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 3a. Edición, 1993.

Capítulo II

CONCEPTOS BASICOS

A. Concepto de Ombudsman.

B. Concepto de Derechos Humanos y Garantías Individuales.

C. Concepto de Responsabilidad.

CONCEPTOS BASICOS

A.- CONCEPTO DE OMBUDSMAN Y SU DIFERENCIA CON LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Es evidente que las relaciones entre gobernantes y gobernados, no se dan en un plano de igualdad y por tanto el derecho tiende a proteger al particular, limitando el uso del poder público, así como proporcionando a éste los medios procesales que garanticen la salvaguarda de los derechos de la persona humana.

Así el legislador ha establecido tribunales, a los cuales les ha encomendado la protección y resarcimiento de los derechos violados. El aumento del aparato burocrático, la gran cantidad de normas administrativas y el tener que agotar en mucho de los casos un recurso ante la misma autoridad que conculca las garantías del ciudadano, así como los requisitos procesales que establecen los tribunales hacen casi nula la tutela que en primera instancia quiso otorgar el legislador al particular, de ahí que surja la figura del Ombudsman.

En los últimos años debido a la difusión de esta figura en los ordenamientos jurídicos de casi todos los países, han surgido un cúmulo de conceptos sobre este particular entre los cuales tenemos:

"El Ombudsman es un funcionario con jurisdicción nacional o regional, general o especializada que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o mutuo propiori que la acción de las autoridades particularmente de las gubernativas sean no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa o humana"².

² CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 251.

"Un Ombudsman es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre si mismo y puede publicar sus resultados sin embargo no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas"³.

"Los Ombudsman son instrumentos de la legislatura, pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el Ejecutivo, sólo con la responsabilidad más general ante el Parlamento. Los Ombudsman tienen prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por las autoridades como por los gobernados"⁴.

"Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución y con motivo de esta investigación puede proponer sin efectos obligatorios las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales a los más altos órdenes de gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias, que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos"⁵.

³MOORE, John. Ombudsman and Ghetto, Connecticut Law review, 1968, p. 264. Cit. Pos. Venegas Alvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una Institución encomiable?. Prologo de Jorge Barrera Graf, México, Editorial UNAM, 1988, p.39 (Serie G, estudios Doctrinales núm. 117).

⁴GELLHOEN, Walter. When americans complain: governmental grievance procedure, Cambridge, Harvard University Press, 1966, pp. 9 a 11.

⁵FIN-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, Tomo III, 1991, p. 2268.

De los conceptos anotados con anterioridad se desprende la siguiente clasificación doctrinal de la Institución, misma que atiende a la mayor o menor profundidad con que es tratado el tema en cuestión:

- a) Autores que consideran que la Institución es un funcionario cuyo objetivo es atender las quejas presentadas contra la Administración Pública.
- b) En este grupo se encuentran quienes lo conceptualizan atendiendo a las cualidades que debe reunir la persona que ocupe este cargo, mismas que debe conservar durante todo el tiempo que dure su encargo.
- c) En esta clasificación encontramos a la parte de la doctrina jurídica que enlista detalladamente los atributos del Ombudsman como Institución.
- d) Se congregan las opiniones más depuradas que explican que es el Ombudsman su reglamentación, su funcionamiento principal, atributos y efectos de su implantación.

De lo aquí anotado concluimos que Ombudsman es la Institución cuya función se encuentra regulada en la Constitución, independiente de cualquier autoridad, responsable de sus acciones ante el Presidente de la República, cuya labor consiste en recibir las quejas de los administrados, agraviados por actos de autoridad de naturaleza administrativa y como resultado de la investigación de la queja debe formular recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias, en las cuales se contengan acciones correctivas, así como publicar sus informes.

Para abordar con mayor claridad el problema relativo a la diferencia existente entre la Institución en comento y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos parece conveniente plantear las características más generales o reiteradas ya que como es natural estas cambian de país a país.

- 1.- Es facultad del parlamento constituido democráticamente elegir al titular de esta Institución.
- 2.- La persona que ejerce este cargo no debe tener filiación política alguna, pues es esencial su neutralidad política.
- 3.- Debe poseer una facultad para decidir si investigará las presuntas violaciones a los derechos humanos de que toma conocimiento, las acciones que practicará y la resolución que emitirá, en suma actuación independiente de toda presión parlamentaria o del Gobierno.
- 4.- No deben existir requisitos previos para que los ciudadanos tengan acceso a él.
- 5.- La tramitación de las quejas se realizará en forma sumaria e informal, teniendo este funcionario acceso directo a todo documento administrativo relativo a la cuestión que investiga.
- 6.- Su competencia abarca el control de las distintas administraciones públicas, incluida la de justicia militar.
- 7.- En el ejercicio de su función elaborará un informe generalmente anual o extraordinario por la importancia de la queja, en el que pondrá en conocimiento del parlamento el resultado de sus gestiones, dándose publicidad al mismo, el cual incluirá los nombres de los funcionarios especialmente implicados en una mala administración.

8.- Posee un relativo poder sancionador sobre los funcionarios o de propuesta de sanción a los organismos competentes para ello.

De lo anteriormente expuesto se deriva que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se diferencia de la Institución del Ombudsman en:

- A. La designación del funcionario que desempeña este cargo la realiza el Presidente de la República;
- B. Este organismo carece de poder sancionador;
- C. El Ombudsman no tiene competencia para conocer sobre resoluciones judiciales o militares; y
- D. En México se atribuyen a la Comisión facultades que generalmente no se otorgan al Ombudsman tales como, la representación gubernamental ante organismos públicos y privados internacionales de derechos humanos, la prevención de violaciones, educativos y culturales relativos a los derechos humanos.

B.- CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Antes de poder precisar estos dos conceptos es pertinente hacer una aclaración, es quizás el término de derechos humanos la noción más difícil de concebir situación que parece contradictoria toda vez que se refiere al hombre mismo y por ese hecho debiese ser familiar o común referirnos a él.

Por otra parte el concepto en comento nos enfrenta con la problemática que plantea la esencia del hombre, cuestión que ha ocupado la atención de la filosofía desde la antigüedad clásica griega hasta nuestros días, así Platón y Aristóteles manifestaban que

el hombre es un animal racional, agregando el segundo de ellos, "la razón le sirve al hombre para indicarle lo útil y lo dañoso y por lo tanto también lo justo y lo injusto"⁶.

La evolución del pensamiento filosófico nos lleva a considerar la determinación del género humano como una capacidad transformadora del medio, puesto que el poder fabricar objetos artificiales y variar indefinidamente su fabricación, queda superada la idea del homo sapiens, cuyas características eran la inteligencia, la naturaleza política y la sociabilidad a las que hay que agregar la posibilidad de cambiar su entorno físico y social, con lo que se genera un tercer grupo de definiciones que conciben al hombre como una autoproyección.

"Kant considera que la especie humana, a través de su historia, simplemente ha pretendido realizar su naturaleza, o sea, hacer real la libertad de autoprojectarse con apoyo en su razón, especialmente la de proyectar para sí una sociedad civil fundada por completo en el derecho"⁷.

El concepto jurídico de los derechos humanos ha variado según la época, por lo que se le denomina de diversas formas. Así se habla de derechos morales, derechos naturales, derechos innatos, derechos fundamentales, derechos individuales, derechos de la personalidad, derechos subjetivos, derechos del hombre y del ciudadano o derechos públicos subjetivos o libertades públicas fundamentales, pero cualesquiera que sea su denominación el problema de su concepción radica principalmente en su fundamento y contenido.

⁶ CASTRO V., Juventino, Los Derechos Humanos, en la obra Los Derechos del Pueblo Mexicano, Doctrina Constitucional, Tomo I, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 176.

⁷ Cit. Pos. CASTRO V., Juventino, Idem., p. 176.

Si entendemos por fundamental el justificar a una institución, norma o decisión jurídica con argumentos en favor de su reconocimiento por parte del derecho positivo, tales razones no pueden ser de naturaleza jurídica, puesto que aun cuando el derecho contenga valores morales, no se presentan como algo real y su estudio nos proporciona sólo un conocimiento de lo que es prohibido, ordenado o permitido, pero no los motivos que nos constriñen a observar sus prescripciones.

El debate doctrinal alrededor del cual gira la justificación o fundamentación de los derechos humanos es en relación a las posiciones jus naturalistas, historicista y ética, a las que nosotros agregaríamos la positivista.

Para los seguidores del jus naturalismo existen dos clases de derecho: el derecho natural y el derecho positivo, siendo el primero un orden superior, universal, inmutable e indeleble (que no puede ser olvidado por la conciencia del hombre), al que se puede apelar en cualquier lugar y tiempo al que debe supeditarse el legislador al crear el derecho positivo. Por lo que los derechos humanos serán para esta corriente todos aquellos atributos inherentes al ser humano, fundados en la naturaleza misma de la persona que el estado debe respetar y proteger.

En la Encíclica *Pacem in Terris* (1963), el Pontífice Juan XXIII señaló que "en toda humana convivencia bien organizada y fecunda hay que colocar como fundamento el principio de que todo ser humano es persona, es decir, una naturaleza dotada de inteligencia y de voluntad libre y que, por tanto de esa misma naturaleza directamente nacen al mismo tiempo derechos y deberes que al ser universales e inviolables, son también absolutamente inalienables".

Por otra parte la fundamentación historicista sostiene que los derechos humanos son variables y relativos, puesto que cambian de acuerdo al contexto histórico que se origina con la evolución de la sociedad. El concepto de derechos humanos se funda por tanto en las necesidades humanas y en la posibilidad de satisfacer tales necesidades dentro de un orden social, es decir, la temática específica de los derechos humanos estará en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella misma pretende realizar siempre que se respete como principio ineludible la esencia de la dignidad de la persona humana como fin de sí misma, pues de otra forma no podríamos hablar del hombre, sino de cualquier otra cosa, aunque justa y útil.

Para los representantes de la corriente ética la esencia de tales derechos se encuentra en el campo de la moral y en torno a esta noción construyen el soporte doctrinal que da cohesión y consistencia al fundamento y concepto de los derechos humanos. De este planteamiento se genera el problema de la conexión, separación y confusión entre derecho y moral.

Si establecemos como verdad universal la naturaleza ética de los derechos humanos caemos a la cuenta que ahí donde un ordenamiento jurídico positivo no reconoce tal contenido a estas normas, no podemos hablar de la existencia de derechos y en este orden de ideas, los derechos humanos serían inoperantes. Ahora bien para conservar el equilibrio entre derecho y moral debemos fundamentar a los derechos humanos en una teoría dualista ya que estos son exigencias éticas por una parte por la otra reciben el calificativo de derechos en la medida en que están incorporados a un ordenamiento jurídico positivo.

Así la fundamentación moral de los derechos humanos se presenta a manera de exigencias éticas, bienes, valores, razones o principios derivados de la dignidad

humana, por lo que su concepto se encuentra en función de la calificación de morales que reciban. De ahí que, existe identidad entre derechos humanos y derechos morales, puesto que la voz derechos morales es el resultado de un proceso que sintetiza las exigencias éticas o valores y los derechos humanos entendidos paralelamente como derechos.

Para Nino los derechos humanos individuales son: "los derechos morales que el hombre tiene por el hecho de ser hombre. El hecho de que los derechos individuales sean derechos morales, no excluye que su reconocimiento efectivo prevea derechos jurídicos paralelos, pero la existencia de derechos morales en tanto derechos morales no está condicionada a su reconocimiento a través de ciertas normas jurídicas ya que ellas incluyen precisamente pretensiones de que se establezcan normas jurídicas prescribiendo medios de protección de los derechos en cuestión"⁸.

Para la corriente positivista la esencia de los derechos humanos se encuentra en la ley positiva legítima, puesto que tiene como fuente la voluntad ciudadana.

Una vez que hemos anotado las teorías que fundamentan los derechos humanos pasaremos a proporcionar un concepto de los mismos.

La UNESCO estableció en el año de 1978, en el documento denominado 'les dimensions internacionales des droits des l'homme', que un concepto general es el que considera los derechos humanos "...como una protección de manera institucionalizada en los derechos de la persona humana contra los excesos del poder cometidos por los

⁸NINO, Carlos Santiago, Introducción al Análisis del derecho, España, Editorial Ariel, 1987, p. 417.

órganos del Estado y de promover paralelamente el establecimiento y condiciones humanas de vida, así como el desarrollo multidimensional de la personalidad humana⁹.

Para el jurista español José Castan Tobeñas, los derechos humanos tienen una doble connotación, por un lado pueden concebirse desde un punto de vista teórico y por otro desde una óptica positiva; así teóricamente serán "...aquellos derechos fundamentales de la personal humana -considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a esta por razón de su propia naturaleza (de esencia a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo no obstante en su ejercicio ante las exigencias del bien común... en un sentido positivo son los regulados como tales en las constituciones políticas de los estados y ahora también, en el plano internacional y en la cúspide del derecho mundial por los organismos internacionales especialmente la Organización de las Naciones Unidas"¹⁰.

En México Jesús Rodríguez y Rodríguez escribe al respecto los derechos humanos son "el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas que se reconoce al ser humano considerado individual y colectivamente"¹¹. Edward H. Carr, señaló que la concepción moderna de los derechos humanos esta constituida "de aquellas condiciones de vida sin las cuales en cualquier fase histórica dada de una sociedad los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay

⁹Cit. Pos., ALEMANY VERDAGUER, Salvador, Curso de Derechos Humanos, España, Editorial Bosch, 1984, p. 15.

¹⁰ CASTAN TOBEÑAS, José, Los Derechos del Hombre, España, Editorial Reus, 4a edición, 1992, pp. 15-16.

¹¹ RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, Tomo II, 1993, 6a edición, p. 1063.

en ellos como miembros activos de la comunidad por que se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos"¹².

Carrillo Flores opina que para él, los derechos humanos son: "aquellos que reconoce un orden jurídico de un país determinado, dándoles normalmente un rasgo especial, bien sea por las normas que los define o por los sistemas que se establecen para su salvaguarda"¹³.

Por otra parte nuestra reflexión sobre los derechos humanos no sería completa si no se analiza el término dignidad de la persona humana, elemento constante e inseparable del concepto en estudio, así tenemos que este concepto es usado principalmente en instrumentos de derecho internacional como la declaración de los derechos del hombre, aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 que en su preámbulo señala: "...la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana..." y en su artículo 1o. dice "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad"; el pacto internacional de derechos civiles y políticos, mismo que en su preámbulo precisa "que todos los seres humanos tienen ciertos derechos iguales e inalienables que derivan de la dignidad inherente a la persona humana".

Por lo que la dignidad desde un punto de vista ontológico denota excelencia o jerarquía, por tanto la dignidad de la persona humana vendrá a constituir la excelencia o jerarquía que posee un ser humano en relación con los demás seres corpóreos, es decir, la naturaleza racional del hombre, reflejada en el dominio que ejerce sobre el mundo.

¹² Cit. Pos. CARRILLO FLORES, Antonio, La Naturaleza de los derechos Humanos, México, revista Mexicana de Justicia, PGR-INACIPE, Vol. IV., número 1, enero-marzo, 1986, p.107.

¹³CARRILLO FLORES, La Constitución la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Op. Cit. P. 186.

Ahora bien, podemos afirmar válidamente que la idea de garantizar los derechos o prerrogativas del hombre, nace en Francia con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al consagrar que 'el olvido de estos derechos es la causa de los males de la sociedad, por lo que hay que proclamarlos solemnemente para que sean conocidos y respetados'. Más adelante el artículo 16 de la citada declaración preceptúa que: 'Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes establecida no tiene Constitución', del anterior artículo se hace patente que los derechos de los seres humanos requieren ser asegurados o garantizados en el máximo ordenamiento del Estado, como principios rectores de la actividad de todos los funcionarios públicos a fin de evitar el abuso del poder.

Cabe señalar que esta declaración está inspirada en los movimientos de reivindicación de derechos de los pueblos inglés y americano, por lo que mencionaremos brevemente tales antecedentes.

El antecedente más remoto de los instrumentos jurídicos que otorgan un mínimo de garantías es la Magna Charta Libertum, emitida por el Rey Juan Sin Tierra en 1215, pretende restablecer antiguas costumbres inglesas; su contenido era relativo al matrimonio, herencia y en especial limitaba el poder del soberano en materia de impuestos, impidiendo además al monarca emitir cualquier medida que afectara a los hombres libres que poseían la tierra en propiedad.

La Petition of Rights de 1628 representa el conjunto de demandas que los lores formulaban al Rey Carlos I, a fin de restablecer el orden violado por el monarca, además de restaurar tal situación, amplía el marco de derechos al señalar que no se podría establecer tributos sin el consentimiento del Parlamento, nadie podía ser detenido y

juzgado mas que conforme a la ley ordinaria, derogaba la ley marcial y la obligación de alojar soldados.

La Act of Habeas Corpus de 1679 otorga garantía de seguridad jurídica, pues tal acta señalaba que nadie podía ser detenido sin mandamiento judicial, debiendo ser presentado el cuerpo del preso ante el tribunal en un plazo de 20 días; no se podía encarcelar dos veces por el mismo cargo; el preso no podía ser trasladado a una cárcel fuera de los límites del reino y se sancionaría a los funcionarios públicos que no cumplieren con estas disposiciones, no siendo posible el perdón real.

Con el Bill of Rights de 1689 se establecieron entre otras disposiciones: la prohibición al rey para suspender o dispensar leyes; se otorgaron garantías de seguridad jurídica tales como la proscripción de los tribunales excepcionales, la multa y la caución excesivas, infringir penas crueles e inusitadas, la prohibición a que fuera de juicio se efectuaran confiscaciones y remisiones de multas, en materia castrense abolió la leva y el sostenimiento del ejército en tiempos de paz sin el consentimiento del Parlamento; se estatuyó el derecho de petición (con el fin de solicitar servicios y exigir el cumplimiento de deberes), en materia tributaria era ilegal la imposición de algún impuesto que no hubiese autorizado el Parlamento, además se otorgó libertad de expresión y acción a los miembros del Parlamento, libertad de elección de los funcionarios parlamentarios que representasen al pueblo.

Es importante señalar que las anteriores actas y declaraciones no otorgan tales derechos o prerrogativas a todas las personas, sino sólo a los ciudadanos ingleses e incluso en la Magna Carta limita estos derechos a la nobleza.

En las trece colonias inglesa de Norteamérica a raíz de la imposición de derechos aduaneros sobre diversos productos se gestó un proceso de descontento, mismo que posteriormente culminaría con la Declaración de Independencia; derivado de tales acontecimientos en el año de 1774 a propuesta del Estado de Virginia, se celebró en Filadelfia un congreso continental en el que se elaboró un documento conocido como 'Declaration and Resolves', mismo que integra un conjunto de derechos que invocan a la Constitución inglesa y a las leyes inmutables de la naturaleza.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 4 de julio de 1776, redactada por Jefferson toma como fundamento a los derechos naturales y de Dios y proclama un conjunto de verdades evidentes entre las que destacan, que todos los hombres, han sido creados iguales y que han sido dotados por el creador de ciertos derechos inalienables, tales como la vida, la libertad y la persecución de la felicidad; que los gobiernos han instituido entre los hombres para asegurar estos derechos derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados, que cuando cualquier forma de gobierno se hace destructiva de esos fines, el pueblo tiene el derecho a alterarla o abolirla y a instituir una nueva que le permita llevar a cabo su seguridad y felicidad, por consiguiente todo lo que se aparte de esos fines carece de justificación y legalidad.

La tradición jurídica mexicana del siglo pasado retoma la idea naturalista de los derechos humanos, reconociéndolos y garantizándolos. Por otra parte cabe destacar que sólo la declaración de derechos (Proyecto Constitucional de la mayoría de 1842), el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856; el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1856 y la Constitución Política vigente son los únicos ordenamientos que utilizan la denominación de garantías Individuales.

La gramática señala que la palabra garantía tiene su origen en el término anglosajón warranty o warantie, cuyo significado es la acción de asegurar o proteger, defender o salvaguardar. En un sentido amplio aseguramiento o afianzamiento, por lo que además denota protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo, en el ámbito jurídico la garantía surge en el derecho privado, con los pactos o convenios por virtud de los cuales se asigna un bien determinado para el cumplimiento de una obligación.

En Derecho Público el término garantía engloba un conjunto de seguridades y protecciones en favor del gobernado, constriñendo la actividad del Estado a las disposiciones preestablecidas en el orden Constitucional.

Isidro Montiel y Duarte precisa que las garantías individuales son "los derechos cardinales que el hombre por el sólo hecho de serlo tiene y ha de tener siempre, así como los medios formulados en la ley fundamental para asegurar el goce de estos derechos"¹⁴.

En este concepto se aprecia claramente la influencia de la corriente iusnaturalista predominante durante el siglo pasado al señalar que la fuente de tales garantías es la naturaleza humana.

Para Luis Bazdresch, en virtud de que las garantías consagradas en los primeros 29 artículos de la Constitución se otorgan también a personas morales de Derecho Privado e inclusive a las de Derecho Público que estrictamente hablando no son personas, debe modificarse la denominación de garantías individuales, debiendo ser designados tales derechos como garantías constitucionales o derechos públicos concibiéndolos como

¹⁴ MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, México, Editorial Porrúa, 5a edición facsimilar de la edición de 1873, 1991, p. 6.

"...las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto en la ley constitutiva del Estado, como limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados en la misma ley constitutiva".¹⁵

Este mismo autor establece que las garantías constitucionales se caracterizan por ser unilaterales en virtud de que el sujeto pasivo de la relación (el poder público por medio de sus órganos y dependencias que tienen funciones gubernativas), es el único obligado a cumplir y respetar las garantías que la constitución otorga, irrenunciabilidad, permanencia, pues se encuentran latentes hasta que la autoridad ejecuta un acto que viole las limitaciones que el legislador quiso imponer al ejercicio de la función pública, generalidad porque todos gozamos de ellas, supremacía por estar contenidas en el máximo ordenamiento del Estado mexicano que es la Constitución e inmutabilidad puesto que no pueden ser modificadas por ninguna ley (en el supuesto que se quieran modificar alguna de las garantías se debe seguir el procedimiento establecido por el artículo 135 de este mismo ordenamiento).

El Doctor Rogelio Martínez Vera, considera que "el derecho subjetivo público o garantía individual se conceptúa como aquella facultad que tiene una persona por el simple hecho de serlo, para desarrollar y hacer valer frente a otros hombres, pero sobre todo frente al poder del Estado sus propios y legítimos intereses...las garantías individuales encuentran su fundamento en el Derecho natural, porque tienen como objetivo conservar la integridad y la dignidad de la persona y evitar, hasta la armonía interdependencia social lo permita, la destrucción o simple perturbación de la actividad del individuo en sus múltiples relaciones sociales"¹⁶

¹⁵ BAZDRESCH, Luis, Garantías Individuales, México, Editorial Trillas, rempresión de la 4a edición, 1994, pp. 34 - 35.

¹⁶ MARTINEZ VERA, Rogelio, Fundamentos de Derecho Público, México, Editorial Mc Graw Hill, 1994, p. 137.

Consideramos que el concepto anterior señala de manera errónea que las personas pueden ejercitar las garantías que consagra la constitución frente a los demás miembros de la sociedad, idea que no toma en cuenta que las garantías protegen en estricto sentido los derechos humanos, por lo que propiamente hablando no existe violación a tales derechos sino se da la intervención de un órgano estatal investido de potestad e imperio, que conculque tales garantías o derechos, además los actos o relaciones que se desenvuelven entre los miembros de la sociedad, se encuentran tutelados por las normas de derecho común por encontrarse todos ellos en un plano de igualdad jurídica garantizado por la propia Constitución.

El maestro Jorge Reyes Tayabas entiende por garantías constitucionales: "el marco de libertad, seguridad y protección que se conforma por el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, ya sea que a ésta se le vea aisladamente o que se le vea como integrante de algún sector o grupo necesitado de asistencia o tutela por el poder público"¹⁷.

En este concepto se aprecia uno de los grandes logros del derecho constitucional mexicano: las garantías sociales en las que a diferencia de los revolucionarios franceses no son ya los hombres en lo individual los titulares de estos derechos, sino grupos o sectores necesitados que requieren una tutela especial por parte del Estado que tienda a distribuir de una manera mas equitativa la riqueza y la justicia.

El Constitucionalismo moderno reconoce como características propias de una constitución el establecimiento de los medios procesales o de orden jurisdiccional por medio de los cuales se reclama la protección de los derechos humanos, con lo que la defensa de los derechos humanos se liga a la defensa de la propia Constitución, de ahí

que, se dé nacimiento a lo que la doctrina ha llamado jurisdicción constitucional, así tenemos que para el constitucionalista francés León Duguit "las garantías constitucionales se dividen en preventivas y represivas...las primeras tendían a evitar las violaciones de las disposiciones fundamentales, pero cuando eran insuficientes para impedir la ruptura del orden constitucional era necesario recurrir a las segundas que eran las únicas que en determinados, supuestos servirían de freno a la arbitrariedad del Estado...dichas garantías represivas deberían residir en una alta jurisdicción de reconocida competencia, cuyo saber e imparcialidad estarían a cubierto de toda sospecha y ante cuyas decisiones se inclinara todo el mundo, gobernantes y gobernados e inclusive el mismo legislador"¹⁸.

En opinión de Fix-Zamudio, las mas importantes garantías constitucionales que en conjunto integran lo que puede denominarse derecho procesal constitucional mexicano son: a) el juicio político (artículo 110); b) las controversias constitucionales (artículo 105); c) el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97 párrafos segundo y tercero); d) el juicio de amparo (artículos 103 y 107); y e) los organismos protectores de los derechos humanos (artículo 102 apartado B).

Por otra parte existen múltiples clasificaciones de las garantías individuales, elaboradas principalmente por Jorge Carpizo (Garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica); Luis Bazdresch (garantías personales, de beneficio social, económicas y seguridad jurídica); Ignacio Burgoa (garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica), en los que encuadran los derechos constitucionales contenidos en los primeros 29 artículos de la Constitución, nosotros consideramos como la más adecuada la que

¹⁷ REYES TAYABAS, Jorge, Derecho Constitucional aplicado a la Especialización en Amparo, México, Editorial Temis, 2a edición, 1993, p. 138.

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, México, Editorial UNAM, 1994, pp. 42-43.

elabora el Doctor Juventino V. Castro en su obra 'Garantías y Amparo' y que es la siguiente:

Garantías de libertad (las que se refieren a la libertad personal -respeto a la vida-, de acción, ideológica, económica, las políticas que comprenden el sufragio libre y secreto, el derecho a ser votado para ejercer un cargo de elección popular, y el derecho de revolución).

Garantías de orden jurídico (igualdad, competencia, justicia y propiedad).

Garantías de procedimiento (principio de legalidad, irretroactividad de la ley, exacta aplicación de la norma jurídica y las que operan dentro de los procesos)¹⁹.

De lo expuesto con anterioridad concluimos que los derechos humanos son el conjunto de principios, facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural inherentes a la dignidad humana, indispensables para alcanzar la satisfacción de las necesidades físicas y morales, así como para asegurar la consecución de los fines personales y sociales. Con respecto al concepto de garantías individuales éstas se presentan en una doble connotación, por un lado procesal que comprenderá a todos aquellos mecanismos o procedimientos de naturaleza jurídica a través de los cuales se reintegrará a la normalidad el orden constitucional cuando éste haya sido desconocido o violentado por los propios órganos del poder y por lo tanto, la única garantía real y eficiente con que cuentan los gobernados en este orden de ideas es el amparo. Substantivamente el concepto se articula con los siguientes elementos, la existencia de una relación jurídica entre el gobernado (colocado en un plano inferior frente al Estado, por lo que es el sujeto activo de la relación); las mal llamadas garantías individuales, derechos constitucionales o derechos públicos subjetivos que se originan en la Constitución y en las relaciones

¹⁹ CASTRO V., Juventino, Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa, 7ª edición, 1991, pp. 31-32.

existentes entre el Estado y el gobernado en beneficio de éste (objeto); la obligación del Estado de respetar el derecho del gobernado y observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica (objeto); y el ordenamiento que regula y prevé tales relaciones, de ahí que sean: el conjunto de seguridades y protecciones que en un Estado de Derecho se autoimponen los órganos de gobierno a fin de evitar en todo lo posible su intervención en la vida privada de las personas, sean nacionales o extranjeros y que tiene como fundamento y sustento la Constitución de dicho Estado.

Finalmente cabe aclarar que las garantías individuales y los derechos humanos no son iguales, puesto que éstas son el cúmulo de principio que se derivan de la dignidad humana y permiten al hombre realizarse como persona y trascender en la colectividad y la garantía, es la medida en que la Ley Fundamental protege a los derechos humanos. Jorge Carpizo señala que: "la garantía individual es la medida en que la constitución protege al derecho humano. Pongamos un ejemplo: el derecho humano a la vida es ilimitado, la constitución mexicana acepta esa idea y la garantiza en una medida, ya que el artículo 22 permite la pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida... la constitución quiso precisar que mientras el derecho humano es una idea general y abstracta, la garantía que es su medida, es una idea individualizada y concreta"²⁰, además los derechos humanos contemplan derechos políticos, que de acuerdo a nuestro más alto Tribunal no forman parte de las garantías individuales por lo que no se podrá reclamar su resarcimiento en vía de amparo.

C. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Una reflexión sobre el concepto de responsabilidad, nos permitirá plantear con toda exactitud lo que debemos entender por responsabilidad administrativa. La palabra

²⁰CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, Editorial Porrúa, 3a edición, 1991. p. 485.

responsabilidad ha suscitado una gran polémica entre los estudiosos del Derecho, pero todos coinciden al afirmar que responsabilidad es un concepto jurídico fundamental. La dificultad para conceptualizarse se deriva de lo polisemántico y equívoco del término, así es empleado lo mismo en el campo de la moral, el religioso, el jurídico y del lenguaje ordinario.

Para dar mayor claridad y determinar lo que debemos entender por responsabilidad, es necesario recurrir a la etimología de la palabra, así tenemos que proviene de "... respondere, que significa inter alia: prometer, merecer, pagar. Así responsalis significa: el que responde (fiador). En sentido mas restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. Responder se encuentra estrechamente relacionado con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Ins. 3,92), así como sponsio, palabra que designaba la forma más antigua de obligación"²¹.

En su obra 'Punishment and responsibility' el maestro H. L. A. Hart ilustra la polisemia y equivocidad de este término mediante el siguiente relato: "Como Capitán de un barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó, todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona responsable. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente responsable de su conducta negligente y en un juicio civil fue considerado jurídicamente responsable de la

²¹TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, 6a edición, 1993, pp. 2824-2825.

pérdida de vidas y bienes. El Capitán aún vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños"²².

Cabe destacar que en el relato anterior, dicho término es usado en cuatro sentidos diversos:

- 1.- Como función (deberes de un cargo);
- 2.- Como capacidad psicológica;
- 3.- Como concreción de la sanción; y
- 4.- Como causa de un acontecimiento.

Para Kelsen la responsabilidad se encuentra íntimamente ligada al concepto de deber jurídico, así establece que la responsabilidad se presenta cuando una persona incumple con el deber jurídico de realizar el acto u omisión, que preceptúa el orden jurídico, por lo que al realizar una conducta contraria se produce la imposición de una sanción. El deber jurídico no es otra cosa que la conducta que establece como correcta el orden jurídico, de lo que se deriva que la validez de la norma de derecho depende directamente de la sanción a la conducta contraria a la que estatuye el deber jurídico, coincidiendo en este sentido la noción de deber jurídico con el de norma de derecho, así Kelsen afirma que "... el orden jurídico puede tratar de inducir a los individuos a que cumplan esos deberes por temor a las sanciones. Pero la cuestión sobre si alguien teme realmente la sanción y, llevado de tal temor, cumple su deber es indiferente para la teoría jurídica. Si el deber jurídico se expresa diciendo que un individuo está 'ligado' por el orden vigente, esta forma de expresión no debe entenderse en el sentido psicológico de que la idea que el sujeto tiene de ese orden determina su comportamiento. Únicamente significa que una

²²Cit Pos., TAMAYO Y SALMORAN, Op. Cit., p. 2825.

norma jurídica válida, cierta conducta de las personas se pone en conexión con una sanción ..."²³

Continúa diciendo Kelsen que tradicionalmente existen dos clases de responsabilidad: la basada en la culpa y la absoluta (liability). Para distinguir entre ambas clases de responsabilidad es necesario valorar el elemento psicológico del individuo.

Existirá responsabilidad absoluta, cuando sin tomar en cuenta el nexo psicológico o intencionalidad del agente la conducta que éste despliega y el resultado que se produce están sancionados por el orden jurídico, es decir, que no importa si el sujeto haya querido o anticipado los resultados y consecuencias de su conducta, basta con que el legislador al tutelar la convivencia armónica entre todos los miembros de la sociedad considere como perjudicial tal conducta y exista un vínculo externo entre el acto y sus efectos.

La noción de responsabilidad basada en la culpa se fundamenta en la idea individualista de justicia que pugna porque sólo se sancionen aquellas conductas perjudiciales en las que su autor busque dañar a otra persona y por consiguiente exista tal intención.

El fundador de la escuela jurídica de Viena critica tales consideraciones al señalar que en este supuesto puede considerarse viciada tal intención ya que una norma creada por el legislador puede considerar ciertas conductas dañinas, pero ser realizadas intencionalmente por una persona sin el propósito de causar daño a otro, "en el derecho moderno los individuos son considerados jurídicamente responsables no sólo cuando el resultado positivamente dañoso ha sido querido sin malicia, o, no habiendo sido querido ha sido previsto por el sujeto y provocado por su actividad..."²⁴

²³ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Editorial UNAM, México, 2a. edición, 1988, p. 83.

²⁴ KELSEN, Hans, Op. Cit., p. 76.

En este orden de ideas en el derecho moderno la conducta del ente que conforma el acto antijurídico se condiciona psicológicamente, es decir, que el acto antijurídico está conformado por la previsión o el deseo del resultado perjudicial (*mens rea*), lo que constituye la culpa (*dolus* o culpa en sentido amplio del término), por lo que si la sanción es impuesta en función a una violación psicológicamente calificada estamos en presencia de la llamada responsabilidad basada en culpa o culpabilidad en contraposición a la responsabilidad absoluta.

Cabe hacer mención que no sólo se sanciona la conducta deseada o querida por el sujeto, sino también aquello que es realizado sin intención o previsión cuando se origina un resultado dañino o perjudicial para otro miembro de la sociedad, especialmente si el agente no realizó las medidas preventivas que hubiesen evitado la consumación de este acontecimiento. A la falta de cuidado o pericia que exige la ley en la consecución de ciertas actividades se le denomina negligencia la que constituye una especie de culpa, diferenciándose de ésta en que para ser sancionado esta última es requisito indispensable la valoración psicológica o espiritual del autor y la negligencia carece de intención y previsión, de lo que se concluye que la negligencia constituye un acto antijurídico de omisión y la responsabilidad por negligencia es más una especie de responsabilidad absoluta que un tipo de culpabilidad.

Para el jurista francés León Duguit, "...la noción de responsabilidad implica siempre la idea de la culpa, es decir, la idea de una regla violada sea ésta una regla moral o una regla de derecho: responsabilidad moral en el primer caso, responsabilidad jurídica en el segundo. Las nociones de responsabilidad y de culpa implican, se nota fácilmente la existencia de una persona dotada de voluntad libre. Violación consciente de una regla de derecho por una voluntad libre, responsabilidad de la persona titular de esa voluntad, he aquí todo el dominio del concepto tradicional de responsabilidad..."²⁵

²⁵DUGUIT. León, Las transformaciones del Derecho Público y Privado, Argentina, Editorial Eliastra, 1972, p. 145.

Finalmente para nosotros la responsabilidad es la transgresión de cualquier tipo de normas (jurídicas, morales, religiosas, etc.), mediante actos externos de acción u omisión independientemente de que exista o no voluntad de realizar tal conducta.

Capítulo III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A. Análisis de los artículos 109, fracción III y 113 Constitucionales.

B. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.- Catálogo de Obligaciones de los Servidores Públicos.

2.- Organos encargados de aplicar los Procedimientos Disciplinarios.

3.- Procedimiento Administrativo Disciplinario.

4.- Sanciones Aplicables.

C. El Procedimiento de Investigación de las Quejas ante la CNDH, las Autoridades y la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos Federales.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A. Análisis de los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales.

El artículo 109 es parte del título IV denominado de la responsabilidad de los servidores públicos, en él se consagran tres formas de responsabilidad a saber: la política, la penal y la administrativa, mismas que constituyen la base y fundamento del sistema disciplinario del Estado mexicano .

El citado precepto establece: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar, a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I...

II...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

De la lectura del precepto se desprenden los siguientes elementos:

- 1.- La persona física que realiza la infracción disciplinaria (servidor público);
- 2.- El acto u omisión que causa el daño al servicio público;

3.- Los valores que caracterizan el desempeño del servidor público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia); y

4.- El servicio público.

1.- El servidor público.- Es evidente que el Estado como persona ideal no puede cumplir los fines que le ha asignado la sociedad a lo largo de la historia, es por ello que para satisfacer los requerimientos colectivos, este ente crea órganos, mismos que encomienda a personas físicas que reciben el nombre de funcionarios o empleados públicos y son en última instancia éstos quienes realizan las actividades materiales o intelectuales que satisfacen tales necesidades y de esta forma cumplir la función estatal.

A la relación que se establece entre el Estado y sus servidores se le denomina función pública, que está constituida por el cúmulo de derechos, obligaciones y situaciones que vinculan a ambas partes. Es importante precisar la naturaleza jurídica de esta relación a fin de establecer con claridad que tipo de normas jurídicas las rigen, al respecto se han elaborado dos teorías: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Las primeras la consideran como un contrato de locación de obras o de mandato, en virtud de que existen contraprestaciones entre las partes, capacidad legal para contratar y la manifestación del consentimiento. Esta teoría se desecha en función de los siguientes argumentos: primero las normas jurídicas que regulan la actuación del Estado son de derecho público y en segundo en la función pública los empleados tienen diversas competencias, por lo que dicha relación debe adaptarse a tales atribuciones sin importar la voluntad del servidor público, para ajustarse a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que exigen tales funciones.

Desechadas las teorías civilistas queda claro que la función pública se rige por normas de derecho público, sin embargo es necesario determinar la naturaleza del acto que da vida a dicha función. Al respecto existen tres tesis que explican el problema anterior:

- a) Las que explican que se trata de un acto unilateral del estado;
- b) Los contractuales administrativas;
- c) La del acto condición.

En el primer caso se considera que es una obligación que por mandato del estado se impone a las personas. Esta idea choca con lo establecido en el artículo 5o. constitucional al vulnerar la libertad de trabajo, además que el citado precepto señala los casos en que es obligatorio la prestación de un servicio.²⁶

La tesis contractualista administrativa establece que la relación surge en virtud de un contrato administrativo en el que se conjugan las voluntades por un lado la del Estado y por el otro la del trabajador, subordinándose la voluntad de ambas partes al orden normativo a fin de definir su propia situación. Otras opiniones señalan que se trata de un contrato de adhesión en el que el Estado fija las condiciones a las que la otra se adhiere, ambas opiniones son objetadas porque el interés público que debe satisfacerse no puede quedar a la negociación o a un régimen de derecho privado.

Finalmente el acto condición es el resultado de la suma de voluntades tanto del Estado como del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, es decir, "... el acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que, además, permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado..."²⁷, a esta relación también suele llamársele acto unión, siendo esta posición la adoptada por nuestro sistema jurídico, como se observa en los artículos 3 y 12 de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 que señalan:

²⁶ Art. 5o. Constitucional.- "En cuanto a los servicios públicos solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa, o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale..."

²⁷ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 30a edición, 1991, pp. 133-134.

"Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

"Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

Una vez agotada la naturaleza jurídica de la función pública es necesario señalar quienes son servidores públicos, lo que se precisa en el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento al establecer: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...".

En este precepto se observa que en nuestro sistema legal se hace una distinción entre empleado y funcionario sin que se precise la diferencia existente entre ambos, siendo reiterada esta división en la Constitución, por ejemplo el artículo 128 señala 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 ella emanen"; en el artículo 89 fracción II se establece como facultad del Ejecutivo Federal: "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Para Bielsa, la "... distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado radica... en que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública"²⁸.

Canasi, coincide con esta opinión al precisar que "... el funcionario público compromete con el ejercicio de su voluntad legal los intereses legales del Estado, pues tiene investidura para ello... el empleado público, cualquiera que sea su jerarquía, mientras la ley expresa no le otorgue competencias, atribuciones o poderes para la realización de determinadas funciones administrativas, su función siempre ha de ser agente auxiliar, conforme a la escala jerárquica, leyes y reglamentos que los modulen"²⁹.

En México podemos identificar como funcionarios públicos a todas aquellas personas que poseen nombramientos de director general hacia arriba hasta llegar al propio Presidente de la República y por exclusión serán empleados públicos todas aquellas personas que no se encuentren en esta situación. Ahora bien serán servidores públicos (para utilizar la terminología del artículo 108 Constitucional) todas aquellas personas físicas que presten un servicio intelectual o físico en favor del Estado y que en contraprestación a este servicio reciben un salario sin importar el nivel jerárquico.

2.- El acto u omisión que causa el daño al servicio público (infracción disciplinaria).- En este apartado es necesario analizar los siguientes aspectos: el poder disciplinario de la administración pública, la distinción entre delitos e infracciones y los conceptos de acto y omisión.

²⁸ Cyt. Pos. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 30a edición, 1991, p. 130.

²⁹ CANASI, José, Derecho Administrativo, Argentina, Vol. I, Parte General, Editorial Depalma, 1972, p. 539.

Así pues, en opinión de Serra Rojas "el poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con las obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo..."³⁰.

Para el doctor Acosta Romero "...de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados..."³¹.

Morales Paulín señala que la responsabilidad administrativa es aquella que fundada en el poder o facultad disciplinaria generalmente consustancial al superior jerárquico, éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales"³².

En nuestra opinión el poder disciplinario es la potestad con que se encuentra investida la administración pública para sancionar las faltas en que incurren los servidores públicos con motivo de sus funciones.

En este orden de ideas es evidente la necesidad de precisar la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa o poder disciplinario del Estado a efecto de afirmar su aplicación en el mundo fáctico. Existen cuatro corrientes que se disputan la naturaleza de esta institución, estas son: la penalista, civilista, administrativista y la que esta en favor de su autonomía.

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 15a edición, 1992, Tomo I, p. 471

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 10a edición, 1991, p. 110

³² MORALES PAULÍN, Carlos A, Derecho Burocrático, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 409

La corriente penalista surge a raíz de la manera tan confusa con que el legislador utilizó los términos delitos oficiales, delitos comunes, delitos graves, infracciones y omisiones, deseamos esta corriente toda vez que los fines que tutela la responsabilidad administrativa, así como sus sanciones son diferentes al ser del derecho penal.

Para los seguidores de la corriente civilista la relación contractual que se da entre el Estado y sus empleados, faculta al Estado para hacer exigibles las obligaciones que se desprenden del derecho civil, por la infracción de los deberes de éstos últimos, de ahí que sea incompatible esta teoría con la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa, pues como ya sabemos el Estado es un ente de derecho público.

Los administrativistas encuentran la naturaleza de la responsabilidad administrativa en los poderes de nombramiento, mando, vigilancia y disciplina que caracterizan la centralización administrativa, rechazamos esta teoría en virtud de que no solamente la Administración Pública posee facultades disciplinarias, pues también las poseen los Poderes Judicial y Legislativo.

La última corriente encuentra la naturaleza de la responsabilidad administrativa en las reformas al Título IV Constitucional pues a partir de su vigencia, se crea una rama nueva del derecho que tiene como materia de estudio las normas, principios e instituciones disciplinarias en el ejercicio de la función pública, fundadas en valores éticos en razón del interés general. Asimismo, las obligaciones de los servidores públicos, los órganos disciplinarios, los procedimientos, las sanciones y los medios de defensa contra tales resoluciones. Por lo antes expuesto nos sumamos a la corriente de la autonomía de la responsabilidad administrativa.

Cabe hacer mención que a esta nueva rama del derecho administrativo próximo al proceso y al acto materialmente administrativo le son aplicables los siguientes principios generales del derecho:

- a) De tipicidad.- noción de naturaleza penal que constriñe al juzgador a imponer una pena con fundamento en una ley exactamente aplicable al caso y que traspolada al derecho administrativo disciplinario adquieren un contenido más flexible, pues solo basta con probar la conducta y su vinculación sancionatoria en la norma para integrar su tipicidad, de lo que se deriva una amplia facultad discrecional del órgano de control, pues a conductas y circunstancias idénticas se les sanciona de manera diferente.
- b) De culpabilidad.- En materia administrativa disciplinaria encuentra su expresión suprema en la máxima "la ignorancia de la ley no excluye su cumplimiento", además intrínsecamente denota la intención o la negligencia con que se realizó una conducta sancionable.
- c) De proporcionalidad.- Elemento fundamental en todo estado de derecho, en virtud del cual los deberes de todas las personas se distribuyen en forma equilibrada en razón a las circunstancias generales. Así el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pondera las sanciones a aplicar en base a los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ellas;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad en el servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones".

Adicionalmente a estos principios se toman del derecho penal los de: presunción de inocencia que se traduce en que todos somos inocentes hasta que no se demuestre lo

contrario (Cfr. artículo 64 fracción IV de la Ley en estudio); el de prescripción consistente en que por el simple transcurso del tiempo se extingue la facultad sancionadora de la administración y el de incompatibilidad "Non bis in idem", atento a lo que dispone el artículo 23 de la Constitución Política Federal.

Por otra parte para que se configure la existencia de un delito o una infracción es necesario que se exteriorice una conducta positiva traducida en acciones concretas que violan las disposiciones normativas, a esta manifestación de conducta se le denomina acto, o bien, una omisión consistente en no desplegar la conducta prescrita por la ley.

De ahí que para establecer la diferencia entre infracciones y delitos la doctrina ha establecido tres teorías que son la cuantitativa, cualitativa y la legislativa.

La teoría cuantitativa precisa que para establecer la diferencia entre delito e infracción, sólo debemos valorar el grado de peligrosidad de la conducta; si ilícito pone en peligro el orden social o su estabilidad, estaremos en presencia de un delito, pero si sólo consiste en una violación de reglas de poca importancia se hablará de una infracción.

Para la teoría cualitativa, el delito es la transgresión de los derechos subjetivos de los ciudadanos, pues viola principios morales o de derecho natural que son objeto de tutela de las normas jurídicas, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, para esta teoría la infracción es el hecho ilícito que lesiona sólo la actividad que desarrolla la administración en beneficio de los gobernados, lesionando de manera indirecta los intereses particulares.

Los seguidores de la teoría legalista señalan que corresponde al legislador señalar la diferencia entre el delito e infracción, es decir queda a su libre apreciación tal distinción.

Nuestro sistema jurídico sigue esta teoría, pues de conformidad con el artículo 73 fracción XXI, el Congreso tiene facultades para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

En este orden de ideas no toda infracción administrativa constituye una infracción disciplinaria, esta última surge en relación al vínculo que tiene el infractor con el Estado, es decir, "la falta disciplinaria deriva siempre de las relaciones de supremacía especial que vinculan al funcionario con la administración, de una infracción a las obligaciones que la ley o el Reglamento imponen a sus servidores (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes a otros deberes que como ciudadanos (supremacía general) corresponden al funcionario público y de cuya violación puede surgir las responsabilidades civil y penal"³³.

Por lo que para nosotros la falta o infracción disciplinaria será la violación de las obligaciones que como servidor público nace de la relación laboral que une a la persona física con la administración pública.

3.- Los valores que caracterizan el desempeño del servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia).- La aceptación de un cargo o nombramiento en la función pública origina en el individuo una serie de obligaciones de diversa naturaleza, adicionales a las que tiene como miembro de la población, pues tendrá que realizar la prestación material del servicio para el cual fue designado y además que tal proceder se ajuste a legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad eficiencia, valores éticos que integran el ejercicio del poder público.

Sin embargo, la enunciación de estos valores éticos no crea el status de servidor público, ya que como principios morales están sujetos a la valoración de la autoridad administrativa, que determina intrínsecamente en que casos una conducta los

³³ QUINTANA MATEOS, Armida, La Carrera Administrativa, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, p. 98.

transgrede, faltando al principio de certeza jurídica, por lo que nuestro máximo ordenamiento legal prevé tal situación al apuntar en su artículo 113 que las leyes de responsabilidad determinarán las obligaciones de los servidores públicos a efecto de salvaguardar los valores que integran la moral del ejercicio de la función pública.

Con la inclusión del principio de legalidad en las obligaciones de los servidores públicos, el legislador ajustó la actuación de todos los agentes de la administración pública a la ley, independientemente de los resultados que se originen en la esfera jurídica de los particulares, en virtud de que la legalidad debe responder al interés general, por lo tanto si en el ejercicio de sus funciones un servidor público lesiona la función pública éste recibirá una sanción con independencia de que si dicho acto afectó o no de manera directa los derechos de los gobernados.

Al señalarse la honradez como valor de la actividad de los servidores públicos el legislador quiso ajustar la conducta de sus agentes a principios morales.

Por otra parte los funcionarios públicos tienen el deber de proteger y preservar los intereses de las instituciones para las cuales prestan sus servicios y en general de toda la administración pública, independientemente de cualquier interés personal, político o religioso, lo que constituye la lealtad y como ejemplo de ésta, podemos citar el manual operativo de la policía judicial del Distrito Federal que señala que la lealtad de los miembros de ese órgano se debe al país, a la Institución y corporación a que pertenecen, no a las personas.

Asimismo la imparcialidad obliga al funcionario público a no beneficiar a unos en detrimento de otros, es decir, la función pública se ejerce sin preferencias personales.

El último de los valores éticos que menciona el artículo 109 fracción III, posee un contenido económico, pues se refiere al correcto uso de los recursos públicos, evitando en todo momento el desperdicio o desvío.

4.- El servicio público.- Es un hecho innegable que el servicio público es el motor que mueve la actividad del Estado, ya que ninguna comunidad tendría posibilidades de vivir sin contar con los servicios públicos vitales como: agua potable, justicia, seguridad pública, salud, transporte, etcétera, así el concepto de servicio público ha variado a lo largo del tiempo, los servicios públicos han atravesado por tres estadios a lo largo de la historia de la humanidad, en el primero de ellos, el servicio público es una actividad exclusiva de la administración pública y por ende el Estado no tiene otro fin que prestar tales servicios.

En el segundo estadio se presenta la concepción de que no toda actividad del Estado es servicio público, además de la prestación de éstos el Estado debe desarrollar otras actividades tales como las políticas, financieras o técnicas, pese a lo anterior se conserva el monopolio por parte de la administración pública para la prestación de los servicios públicos.

En el último estadio que comienza a partir de 1930, en que a raíz de la segunda guerra mundial se cambian las características de los servicios públicos, ahora se les atribuyen los siguientes:

- a) El servicio público puede ser desarrollado por un particular o por el Estado;
- b) Puede tener propósitos de lucro para el Estado o para el particular;
- c) Puede ser administrativo o económico; y
- d) El servicio público puede ser regido por normas de derecho administrativo o privado³⁴.

³⁴ Cfr. . NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, México, Editorial Fondo de Cultura económica, 1995, pp. 328-333

Por lo que hace a su concepto encontramos que para Hauriou, el servicio público es “un servicio técnico prestado al público por una organización política, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”³⁵.

Señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que el concepto de servicio público es uno de los temas más controvertidos en el campo del derecho administrativo, así para este autor el servicio público se concibe como “una actividad, general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general”³⁶.

De este concepto se desprenden los siguientes elementos:

- a) Es una acción. Es la actividad que desarrollan los sujetos;
- b) Es general, uniforme, regular y continuo. Se entienden estas características como que el servicio es para todos los que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones;
- c) A cargo del Estado o por particulares;
- d) Regida por disposiciones legales. Para configurar un servicio público cualquier actividad debe ser considerada como tal por un ordenamiento legal que precise claramente sus características, procedimientos y medios de control; y
- e) Para satisfacer necesidades colectivas.

³⁵ HAURIOU, Maurice, *Precis de droit administratif*, Librairie du recueil General des lois et arrêts, Francia, 1893. Cit. Pos. Idem., p. 334

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Limusa, 1994, p.

El licenciado Miguel Galindo Camacho señala que el servicio público: "es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general y que se realiza bajo el régimen jurídico de derecho público"³⁶

Coincidimos con el anterior concepto y por tanto será el que manejaremos en el presente trabajo, una vez expuesto el concepto de servicio público nos referiremos a su regulación en la Constitución. Para nuestro máximo ordenamiento legal el término en comento presenta una doble connotación, pues por una parte representa el procedimiento mediante el cual se satisfacen necesidades sociales (artículos 3o. Párrafo séptimo, 27 fracción VI, 28 párrafo octavo y 132) y como el trabajo personal de las personas físicas de los servidores del estado (artículos 5o. Párrafo cuarto y 13).

Con lo anterior concluimos el análisis de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasaremos ahora al análisis del artículo 113 del ordenamiento antes citado, mismo que señala:

"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 a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero

³⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1995, Tomo I, p. 76.

que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Del precepto en comento se desprende lo siguiente:

- 1.- Se confirma la obligación de los Congresos Legislativos tanto federal como locales, para crear un sistema de normas que regulen la responsabilidad administrativa de los servidores públicos;
- 2.- Reafirma los valores éticos del servicio público;
- 3.- Reitera la autonomía de los procedimientos administrativos en relación al penal, civil y político; y
- 4.- Establece las sanciones disciplinarias, así como los montos de las mismas cuando son pecuniarias.

B. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La preocupación por regular la actuación o conducta de quienes sirven al pueblo es una constante que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia, así en el imperio azteca el conjunto de normas consuetudinarias que lo regían precisaban claramente las obligaciones de jueces y recaudadores. Se sancionaba el incumplimiento del deber y el ejercicio indebido de funciones, con penas que iban desde la muerte, para los casos graves y la destitución y trasquilamiento para los delitos menores.

Con la Conquista se estableció el juicio de residencia, que según Joaquín Escriche, consistía en: "la cuenta que tomaba un Juez a otro como a corregidor o alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado..."³⁷, de ahí que este fuera el instrumento del que se valían los monarcas españoles para conocer los abusos, ilícitos y errores de sus funcionarios, cometidos en el desempeño de su cargo, regulándose su procedimiento en el Libro V, Título XV de la recopilación de las Leyes de Indias, entre las más importantes disposiciones que regulaban esta materia, cabe señalar: la Ley XXXII que decía: "con todo desvelo y cuidado deben los Jueces de Residencia saber y averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados y castigados los malos: y porque todo pende de las averiguaciones, y testigos, y muchos se suelen abstener de declarar y dar noticia de lo que saben : y otros se perjuran, y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, christiandad, quanta requiere la investigación de semejantes casos".

La Ley XL disponía: "Declaramos y mandamos, que la sentencia definitiva pronunciada en residencia sobre cohechos, baraterías, o casas mal llevadas, contra los Gobernadores, y sus Oficiales, en que la condenación no exceda de 20 mil maravedis,

³⁷ ESCRICHE, Joaquín Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense , México, Editorial UNAM, 1993, p. 621.

sean executadas luego en las personas y bienes del culpable, y si excediere de esta cantidad, la hayan de depositar como se contiene en los capítulos de Corregidores y Jueces de residencia, que sobre esto dispone y se han de guardar y cumplir, sin embargo de cualesquier apelaciones que por su parte interpongan y en cuanto a las otras condenaciones que resultan de su parte interpongan; y en cuanto a las otras condenaciones que resultan de pleitos y demandas por las sentencias pronunciadas en causas de que hubieren sido jueces entre partes o de oficio, diciendo haber sentenciado mal y que hicieron de pleito ajeno propio, se executen hasta en cantidad de 200 decaudos, dando la parte a quien se aplicaren fianzas de estar a derecho, y pagar lo que fuere juzgado y sentenciado".

Por último en la Ley XXVII se precisaba lo siguiente: "Mandamos que los residenciados den su residencia en la Ciudad, Villa o lugar principal de la provincia donde hubieren ejercido sus oficios y que no sean apremiados a que las den en otra parte".

Con el surgimiento del Estado mexicano, a partir de la promulgación de la Constitución de Apatzingán no se implementó otra institución para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, así el juicio de residencia se encontraba regulado en los artículos 59, 196 y 224 de tal Constitución³⁸

En la Constitución Federal de 1824, desaparece el Tribunal de Residencia, circunscribiéndose a la esfera penal la responsabilidad de los funcionarios. Se otorga a las Cámaras la facultad para conocer la acusación, erigirse en gran jurado y hacer la declaración de que ha dado lugar a la formación de causa, suspender al acusado de su cargo y ponerlo a disposición del tribunal competente.

³⁸ El artículo 59 precisaba que "Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en los Estados señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

La Constitución de 1836 establece claramente la separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir ante el tribunal competente el proceso penal.

Las bases orgánicas de 1834 establecen que las Cámaras estarán en aptitud de conocer las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en gran jurado, además se otorga a la Suprema Corte de Justicia facultades para conocer en las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios público, a quienes el congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa y de las civiles de los mismos.

Con la promulgación del acta constitutiva de 1847 y sus reformas, se otorga a la Cámara de Diputados la facultad para constituirse en Gran Jurado y declarar por simple mayoría de votos si se puede formar causa a los Altos Funcionarios que gozan de fuero, así en los casos de delitos comunes el expediente pasaba al conocimiento de la Suprema Corte y tratándose de delitos oficiales correspondía al Senado, erigiéndose este en jurado de sentencia, limitando el papel de la Corte a señalar la pena aplicable.

Por lo que hace a la Constitución de 1857, el artículo 105, señalaba que: "de los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema corte de Justicia como Jurado de Sentencia... Esta, en Tribunal Pleno... procederá a aplicar... la pena que la ley designe".

Al promulgarse la Ley Juárez sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación (03 de noviembre de 1870) se implanta el juicio político, siguiendo el modelo del impeachment inglés, así correspondió al Poder Legislativo la tramitación y resolución de este juicio. Asimismo en este ordenamiento se enumeraron los delitos oficiales, las faltas de la misma naturaleza, las omisiones en el desempeño de funciones oficiales y las sanciones aplicables, entre las que podemos mencionar la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo por un plazo que no excedería de 10 años como máximo y 5 como mínimo por la comisión de delitos oficiales.

La Constitución de 1917 conserva los mismos principios que en materia de responsabilidades de funcionarios públicos contenía la carta fundamental reformada de 1857 y es hasta el 21 de febrero de 1940, cuando el Congreso expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Funcionarios de los Estados, tipificando como delitos de los altos funcionarios los siguientes:

- I.- El ataque a las Instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y estatal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de garantías individuales;
- VI.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Las sanciones aplicables por la comisión de delitos oficiales eran: la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentran investidos; inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores por un plazo que no sería inferior a cinco años, ni excedería de diez y la inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el tiempo señalado anteriormente.

Con la abrogación de la Ley de responsabilidades de 1940, entró en vigor el 5 de enero de 1980, una nueva ley de responsabilidades, que estableció en su artículo 1o. La responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, por delitos comunes, así como por lo delitos y faltas oficiales que cometieren durante su cargo o con motivo del mismo, en los términos de ley, precisó además un concepto de delitos oficiales al señalar que eran aquellos en que incurrían los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal, durante su encargo o con motivo del mismo y redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. En materia procedimental en esta Ley se observan rigurosamente las garantías del debido proceso legal y de audiencia y los principios procesales de expedites e imparcialidad.

Nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el resultado de las reformas al Título IV de la Constitución General de la República promulgadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Cabría señalar finalmente que quienes deciden hacer de su vida el servicio público, deben desarrollar su actividad con verdadero espíritu de servicio, lealtad a las instituciones, respeto a los derechos humanos fundamentales, dignidad y básicamente con imparcialidad, eficiencia y honestidad. Así pues, nuestro estudio lo encausaremos en cuatro vertientes que son: el catálogo de obligaciones de los servidores públicos, los órganos encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios, el procedimiento administrativo disciplinario, y las sanciones aplicable al infractor de la norma administrativa disciplinaria.

1. CATALOGO DE OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enuncia en su Artículo 47 las obligaciones de todo servidor público, utilizando un sistema de disposiciones de carácter positivo o de acción y de carácter negativo o de abstención; las disposiciones que contempla este Artículo otorgan amplias facultades discrecionales, mismas que en

un momento dado dificultan su aplicación, como ejemplo podemos citar los conceptos "máxima diligencia", o el hecho de "observar buena conducta", lo que nos remite a apreciaciones subjetivas muy difíciles de precisar.

Ahora bien analizaremos e identificaremos los valores del servicio público contenidos en las 24 fracciones del artículo 47 del ordenamiento disciplinario federal que tipifica las obligaciones de naturaleza administrativa bajo las cuales están sujetos los servidores públicos.

Cabe destacar que al establecer las obligaciones de los servidores públicos no se tipifican conductas que pueden ser sancionadas administrativamente, sino que el legislador se propone al parecer demarcar los niveles de actuación que se esperan del servidor público, como parte sustantiva de la Administración Pública; encontrándonos ante la previsión de la actividad en el servicio público, esto significa el "deber ser", y en caso de que no se alcanzara esta meta, deberá ser valorada la actuación del servidor público, para el efecto de determinar si este incumplimiento es imputable a limitaciones exteriores, o en su caso, si recae sobre él la intención voluntaria de no cumplir con las obligaciones que le impone el servicio público.

Por lo que hace al principio de legalidad este se encuentra contenido en las fracciones II, IX, XII, XX, XXII y XXIV, mismas que señalan respectivamente:

Fracción II. "Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos Públicos".

De esta función se deriva el ejercicio presupuestal, tanto en el sector público como en el privado las actividades se desarrollan previa planeación, programación y presupuestación, sino es así se cae en un mal manejo de fondos y valores.

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

Es importante destacar que el infractor de esta disposición no está sujeto al poder disciplinario de la administración, pues es lógico que quien ya no sea servidor público no está ya sujeto a este régimen legal, en todo caso puede configurar delitos tales como la usurpación prevista en el artículo 250 fracción I y el de ejercicio indebido del servicio público contenido en el artículo 214 del Código Penal.

Fracción XI. "Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba".

Los servidores públicos no deberán de desempeñar simultáneamente otro trabajo ya sea oficial o particular, en razón del empleo, cargo o comisión que desempeñe. Cabe señalar que el artículo 125 Constitucional establece "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos Federales de elección popular ni uno de la federación y otro de un Estado que sea también de elección pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar".

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

El infractor de esta disposición puede incurrir simultáneamente en responsabilidad administrativa y penal al encuadrarse en el delito de abuso de autoridad tipificado en el artículo 215 del Código Penal en su fracción XI a excepción de que se demuestre que desconocía esa circunstancia.

Fracción XX. "Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

Consideramos que esta fracción se dirige en primera instancia a los mandos medios y en general es de observancia obligatoria para todos los servidores públicos, además se complementa con lo preceptuado por el artículo 57 del ordenamiento en comento que dispone que: "Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección...", por lo que el funcionario de nivel medio deberá informar primero al superior jerárquico y puesto que el subordinado sería responsable solidariamente de no hacerlo del conocimiento de la Contraloría el superior jerárquico, entonces el subordinado deberá denunciarlo directamente al órgano de control interno para liberarse de cualquier responsabilidad.

Fracción XXII. "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público".

En esta fracción se consagra el principio de legalidad administrativa al circunscribir el ejercicio del poder público a la Ley, pues sólo se puede actuar dentro de los causes legales.

Fracción XXIV. Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.

Al tenor de esta fracción se adicionan al catálogo de obligaciones de los servidores públicos los siguientes deberes:

- a) Respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias (artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos);
- b) Sancionar a los infractores de la norma administrativa (artículo 59 del ordenamiento en comento);
- c) Presentar declaración patrimonial cuando se está obligado a ello (Artículo 80 de la ley federal disciplinaria).

Con respecto al principio de lealtad este se encuentra en las fracciones IV, VII, VIII y X del citado artículo, así son obligaciones administrativas:

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

Rebasa a cualquier comentario la importancia que tiene la documentación oficial y la información en ella contenida, asimismo forma parte del patrimonio nacional, por lo que el funcionario público que incumple el deber contenido en esta fracción, puede ser objeto además de responsabilidad penal como lo señala el artículo 211 del código de la materia relativo al delito de revelación de secretos y ser causa de cese como lo preceptua el inciso E, fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

Esta fracción refiere a relaciones laborales, entre superiores e inferiores jerárquicamente en la Administración Pública, específicamente al trato que deben de otorgarse; el inferior jerárquico debe de cumplir con las disposiciones que le dicten sus superiores dentro del ámbito de sus atribuciones observando respeto y subordinación respecto de aquél.

Por otra parte el incumplimiento de esta disposición puede dar origen a que el nombramiento del servidor público deje de surtir efectos sin responsabilidad para el titular de la dependencia como lo dispone el artículo 46 fracción V, inciso G de la ley de los trabajadores burocráticos.

Fracción VIII. "Comunicar por escrito al Titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba".

Esta obligación supone la honradez del servidor público y que al tomar conocimiento del incumplimiento de disposiciones legales, él de parte al titular de la dependencia, o en su caso le plantee los cuestionamientos fundados que le originen la procedencia de las órdenes que recibe.

Fracción X. "Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total del sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servidor público no lo exijan".

Interpretando esta fracción a contrario sensu resulta que el superior jerárquico, puede autorizar a sus subordinados a faltar menos de quince días continuos o menos de treinta discontinuos, generándose una confusión en la creencia de que el mando medio o superior tiene la obligación de autorizar estos periodos como si se tratara de licencias o

permisos, sin embargo, las ausencias que permite esta fracción serán en casos excepcionales y mediando causa justificada.

Por lo que toca al principio de honradez, éste se desarrolla en las fracciones III, VI, XV y XVI del multicitado artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que impone los siguientes deberes administrativos:

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

El numeral en comento contiene tres obligaciones a saber:

- a) El utilizar los recursos que se tengan asignados únicamente para el servicio público;
- b) Utilizar las facultades atribuidas igualmente sólo para desempeñar el servicio público;
y
- c) Usar la información a que se tenga acceso exclusivamente para los fines afectos al servicio público.

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

La fracción que antecede preceptúa el comportamiento que deben observar los mandos medios y superiores con respecto a sus subordinados por lo que se abstendrán de no incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad respecto de sus subordinados, lo anterior a efecto de que impere un ambiente de armonía en el centro de trabajo.

A mayor abundamiento el abuso de autoridad se encuentra tipificado en el artículo 215 fracción II del Código Penal Federal en los siguientes términos: "Comete el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la veje o la insultare..." y como en el artículo antes transcrito no se hace distinción contra que persona se ejercita la acción, la posibilidad queda abierta para que se cometa contra otro servidor público.

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

La obligación contemplada en este Artículo, prevalecerá hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión en el servicio público y por consiguiente durante todo el tiempo que dure en sus funciones, y que se refiere a que deberá de abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí mismo, o por tercero para él, dinero, objetos mediante enajenación a su favor a un precio notoriamente inferior al que corra en el mercado del bien de que se trate; así como también deberá de abstenerse de aceptar cualquier donación, o trabajo para sí mismo o para sus familiares y que procedan de personas físicas o morales cuyas actividades se encuentren directamente relacionadas con él por razón de su empleo, cargo o comisión, de no ser así se configura el delito de cohecho previsto en el artículo 214 del ordenamiento penal sustantivo.

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

En esta fracción como en la anterior se observa claramente el espíritu de la Ley en cita, pues sanciona las conductas corruptas de los servidores públicos, además podríamos pensar que se refiere a los trabajadores meritorios que entre nosotros se presentan principalmente en la rama judicial, así tales trabajadores no puede efectuar reclamación alguna por no poseer el nombramiento respectivo.

El último principio contenido tanto en las disposiciones constitucionales como en la Ley reglamentaria que nos ocupa es la eficiencia, misma que se desarrolla en las fracciones I, V, XIV y XIX del artículo 47 del ordenamiento federal disciplinario que establecen:

Fracción I. "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

En esta fracción se señala en forma genérica la conducta de toda persona que lleve a cabo una función en el servicio público, como lo es desarrollar con prontitud y eficacia el trabajo que le sea encomendado poniendo su máximo empeño para el desarrollo del mismo, así como el evitar la suspensión o deficiencia de dicho servicio por algún acto u omisión de él, o que pueda implicar un exceso en sus funciones o un desempeño indebido del trabajo, que se le encomiende.

Cabe señalar que esta fracción construye a todos los órganos de la administración pública a establecer un código de conducta ético del servicio público o manual de mística institucional, especialmente a aquellos cuyas funciones son de procuración de justicia.

Asimismo, el incumplimiento de esta fracción implica abuso o ejercicio indebido del empleo o cargo, por lo que el infractor se hará acreedor a la sanción que prevé el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, además de que en vía laboral la fracción I, del artículo 44 de la Ley Burocrática señala que: "son obligaciones de los trabajadores: I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos...".

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

Este apartado, señala cuál debe ser el comportamiento que el servidor público tiene que expresar a las personas con las que tenga que tratar en relación con su empleo, cargo o comisión, debiendo de conducirse con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud; todo lo anterior con el objeto de que se mantenga en armonía la relación entre particulares y servidores públicos.

Por otra parte esta obligación coincide con la contenida en el artículo 44 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque en términos diferentes pero en igual espíritu: "son obligaciones de los trabajadores: II. Observar buenas costumbres dentro del servicio" o bien, configurar el delito de abuso de autoridad.

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

Es importante aclarar los conceptos de jefe inmediato y superior jerárquico, así el primero es el funcionario de quien depende directamente el servidor público en tanto que el superior jerárquico de conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley en la materia es el Titular de la Dependencia, ahora bien este apartado también se refiere a que un servidor público no puede abstenerse de conocer de un asunto, pese a estar impedido para ello por lo que solicitará al jefe inmediato superior o superior le instruya sobre el procedimiento especial que para el caso concreto deberá de seguir a efecto de asegurar que su actuación sea parcial.

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

Aquí se establece que todos los servidores públicos que reciban algún requerimiento, instrucción o resolución de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta, los deberá de atender con prontitud y eficacia.

Adicionalmente a estas causales se encuentran las previstas en las fracciones XIII, XVII, XVIII, XXI y XXIII del artículo 47 de la Ley Disciplinaria mismas que señalan:

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

El dispositivo en comento tiene como finalidad evitar parcialidad del servidor público, es decir, que al tomar éste conocimiento de algún hecho, se procure un beneficio

económico para él por lo que el servidor público que se ubique en este supuesto debe comunicar por escrito y de inmediato a su superior jerárquico esta situación a efecto de que aquél señale quien debe suplirlo.

La fracción antes descrita, establece que los servidores públicos que en razón de empleo, cargo o comisión, tengan que formular y ejecutar de acuerdo a su esfera de competencia los planes, programas y presupuestos correspondientes, lo deberán de hacer dentro de un marco de legalidad, esto es, apegándose a las leyes y demás ordenamientos que establezcan la forma de manejo de los recursos económicos públicos que tengan asignados. Prevé esta Fracción el adecuado uso de los recursos tanto materiales como humanos y su aplicación a los programas específicos de la función pública.

El numeral antes plasmado establece que se deberán de utilizar exclusivamente para el desempeño del empleo, cargo o comisión del servidor público, los recursos que tengan asignados, no debiendo disponer de ellos para otras actividades que no sean aquellas que sean inherentes a la función que desarrolla el servidor público.

Por otra parte, también establece que la información reservada a que tenga acceso el servidor público, así como las facultades que le sean atribuidas, exclusivamente deberá de emplearlas para los fines a que estén destinadas.

Se establece que el servidor público que por razón de trabajo tenga a su cargo documentación e información, tiene la obligación de custodiarla y cuidarla, así como impedir o evitar el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la misma.

Se hace responsable al servidor público de la conservación y del buen uso que se le dé a la documentación e información que se encuentre bajo su resguardo.

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

El servidor Público no deberá de intervenir cuando tengo algún interés personal, familiar o de negocios en la selección, contratación, designación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público o cuando se pueda derivar alguna ventaja o beneficio para sus parientes consanguíneos o afines.

Fracción XVIII. "Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley".

Esta fracción se relaciona con el Artículo 76 y siguientes de esta Ley, donde se establece quiénes y en qué plazo deberán de presentar su Declaración de Situación Patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, existiendo para ese efecto tres formatos, a saber: A) Declaración Inicial presentándose al tomar posesión del empleo, cargo o comisión; B) De Modificación, se presenta anualmente, durante el mes de mayo; y C) De Conclusión al término del encargo del servidor público.

Fracción XXI. "Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan".

En esta fracción se fortalece los principios del funcionamiento del Ombudsman y sin la cual no sería posible que esta Institución cumpliera sus funciones, así en la exposición de motivos de esta adición el Ejecutivo Federal señaló: "Es necesario que los trabajadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuente con el apoyo

jurídico que permita garantizar eficiencia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones...”.

Fracción XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeña un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del Titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Así las cosas como ya a quedado asentado el artículo en cita otorga amplias facultades discrecionales al superior jerárquico en materia disciplinaria, ahora bien la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentando la siguiente tesis a efecto de moderar tal discrecionalidad:

“FUNDAMENTACION DE UNA RESOLUCION.- CASOS EN QUE DEBE INVOCARSE LA FRACCION APLICABLE.- Para que una resolución este debidamente infundada es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. Por lo tanto, debe invocarse no solo el precepto, sino también la fracción aplicable, cuando ésta resulta indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así, por ejemplo, cuando se trata de tipificar una fracción o de imponer una multa que parece determinada en una fracción específica del precepto conducente, la referencia de la fracción es indispensable para tipificar la infracción y fundamentar debidamente la resolución”.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Segunda Época, año VI, número 70, octubre de 1985.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS ACTOS DE AUTORIDAD PARA CONSIDERAR QUE TIENEN ESA CARACTERÍSTICAS.- El artículo 16 Constitucional establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, debiéndose entender por ello que deberán indicarse los actos realizados por el inferior, así como las normas legales violadas por tal actuación, por lo que si en una actuación de autoridad se indican tales extremos, debe entenderse que si están fundados y motivados, sin que sea legal el entender inducir elementos no señalados por la ley".

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Segunda Epoca, año IX, número 94, octubre de 1987.

2. ORGANOS ENCARGADOS DE APLICAR LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS.

De conformidad con lo que establece el artículo 3º. de la Ley en estudio, serán autoridades competentes para aplicar esta Ley:

- I.- La Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- Departamento del Distrito Federal;
- V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

- VIII.- Los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva, y
IX.- Los demás Organos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

Ahora bien, la competencia de estos órganos se encuentra establecida en el artículo 51 del ordenamiento federal disciplinario al conferir facultades a la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunales Laborales y demás órganos jurisdiccionales (Tribunal Agrario y Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal), para establecer conforme a sus leyes orgánicas, los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores públicos de conformidad con las obligaciones que impone el artículo 47 ya mencionado.

Por lo que corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a las Dependencias del Ejecutivo Federal el velar por la disciplina en la Administración Pública Federal, en este sentido se ha manifestado el Tribunal Fiscal de la Federación al señalar que:

"COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION PARA APLICAR SANCIONES.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación solo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en tres casos: el primero en los términos del artículo 56, fracción VI de la Ley de la materia, cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan; la segunda cuando se trata de sanciones económicas que excedan a 100 veces el salario mínimo del Distrito Federal, tal como lo establece la fracción VI del numeral en comento; por último conforme al artículo 58 del ordenamiento legal invocado, las sanciones correspondientes a los contralores internos que incurran en responsabilidad administrativa. En los demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del servidor público".

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Juicio 9353/88, mayo de 1989.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo, es necesario precisar el concepto, la naturaleza jurídica, objeto y finalidad del proceso en general a efecto de comprender claramente cada una de las etapas de este en la vía disciplinaria. Así pues, Calamandrei refiere que el proceso jurídico "es la serie de actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la providencia jurisdiccional"³⁹, del concepto antes anotado se deriva el concepto de procedimiento, que es el conjunto de actos necesarios para la consecución de un fin.

Para Ovalle Favella, el proceso "es la suma de actos por medio de los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica"⁴⁰. Nosotros consideramos que el proceso es el cúmulo de actos concatenados que tienen como finalidad la resolución de una controversia. Por lo que hace a la naturaleza jurídica del proceso existen dos corrientes a saber las privadas y las publicistas, entre las primeras se encuentran la que asemejan el proceso a un contrato o un cuasicontrato, mismas que se originan tanto en la litis contestatio romana, como en las fuentes de las obligaciones, descartamos estas teorías pues como lo señala Couture "sólo subvirtiendo la naturaleza de las cosas es posible ver en el proceso, situación coactiva, en la cual un litigante, el actor, conmina a su adversario, aún en contra de sus naturales deseos, a contestar sus reclamaciones, el fruto de un acuerdo de voluntades"⁴¹, además al señalar que es un cuasicontrato lo hacen por exclusión ya que si la litis contestatio no es un contrato, tampoco es un delito o un cuasidelito, pero olvidan a la ley que es la fuente primordial de las obligaciones.

³⁹ CALAMANDREI, Piero, Derecho Procesal Civil, México, Editorial Harla, 1996, p. 68.

⁴⁰ OVALLE FAVELLA, José. Teoría General del Proceso, México, Editorial Harla, 1991, p. 183.

⁴¹ COUTURE J., Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Argentina, Editorial Depalma, 15°. Reimpresión de la 3ª. Edición, 1990, pp. 127-128.

Expuestas las teorías privadas, revisemos las de derecho público, mismas que señalan que el proceso es una relación jurídica, en virtud que "desde que los derechos y las obligaciones procesales se dan entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos, desde que se trata en el proceso de la función de los oficiales públicos y desde que también, a las partes se las toman en cuenta únicamente en el aspecto de su vinculación y cooperación con la actividad judicial, esa relación pertenece, con toda evidencia al derecho público y el proceso resulta por tanto, una relación jurídica pública"⁴², siendo esta teoría la más aceptada por los estudiosos del derecho procesal y a la cual no adherimos.

Finalmente la teoría de la situación jurídica enunciada por Goldschmidt ve al proceso como el estado en el que se encuentra una persona con referencia a una sentencia judicial acorde al ordenamiento jurídico aplicable, por lo que se pueden poseer expectativas de un fallo favorable o perspectivas de una resolución desfavorable, dependiendo tal situación de los actos procesales que formulen las partes.

Enunciadas las teorías que explican la naturaleza del proceso analizaremos finalmente el fin y objeto de la figura jurídica en estudio, así su finalidad es dar por terminada una controversia a través de una resolución judicial denominada sentencia, emitida por un órgano judicial. Por lo que su objeto radica precisamente en el problema a resolver planteado por las partes y la defensa o excepciones que oponga la parte demandada o inculpada.

Agotado nuestro estudio sobre el proceso pasaremos ahora a examinar el procedimiento administrativo disciplinario, así las sanciones que por responsabilidad administrativa se imponen a los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ser acorde al procedimiento fijado en la ley de la materia, pues de no ser así, la autoridad administrativa conculca las garantías contenidas en los artículos 14 y 16

⁴² VON BULOW, Oskar, La Teoría de las Excepciones Procesales y los Presupuestos Procesales. Cit.Pos. Ovalle Favela, idem.

Constitucionales, que constriñen a las autoridades a observar las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a fundamentar y motivar sus actos.

Es conveniente aclarar que el actual procedimiento contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene sólo los elementos básicos y que las lagunas legales existentes se colman, mediante la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, como se desprende de la tesis de jurisprudencia número XXII/1996, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los

capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de este artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

Recurso de revisión administrativa 2/95.- 22 de febrero de 1996.- Unanimidad de diez votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro González Bernabé.

Asimismo, no le es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por así señalarlo esta ley en su artículo 2º., párrafo segundo.

Ahora bien, en la doctrina jurídica no existe unanimidad en cuanto a las etapas que conforman el procedimiento administrativo disciplinario, para el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento se integra con: a) la investigación; b) instrucción; c) decisión y d) ejecución⁴³. En opinión del Doctor Agustín Herrera Pérez, el procedimiento en comento consta de: I. Auto de inicio; II. Garantía de audiencia del servidor público presunto responsable; III. Suspensión del servidor público presunto responsable; IV. Práctica de las diligencias necesarias y; V. Resolución administrativa.⁴⁴

De las anteriores clasificaciones y la confrontación de los artículos 49 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deriva la siguiente división del procedimiento:

⁴³ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 161-193.

⁴⁴ Cfr. HERRERA PEREZ, Agustín, *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Editorial Carsa, 1991, pp. 170-179.

1. Incoación;
2. Instrucción; y
3. Procedimiento en estricto sentido.
 - 3.1. Notificación del presunto responsable;
 - 3.2. Audiencia de contestación, pruebas y alegatos; y
 - 3.3. Etapa para resolución.

Incoación. El procedimiento disciplinario puede iniciarse de dos maneras: a instancia de parte o de oficio, en el primer caso de conformidad con el artículo 49 del ordenamiento federal disciplinario "...las dependencias y entidades de la Administración Pública...establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias en incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

De lo que podemos concluir que el legislador quiso legitimar a cualquier persona a efecto de corregir la conducta de los servidores públicos, que por no actuar en los casos legales dañan o perjudican a las instituciones públicas. Asimismo, es importante destacar que la presentación de una queja no puede formularse de manera anónima o apócrifa.

Por lo que respecta a la iniciación de oficio esta se encuentra prevista en el dispositivo 62 de la ley en cita, que textualmente dice "Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaría (de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) apareciera la responsabilidad de los servidores públicos informará a la Contraloría interna de la Dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia.."

Instrucción.- Este estadio del proceso se conforma de la investigación e integración de la denuncia, en la ley de la materia no se encuentra claramente señalada esta etapa, por

lo que podemos decir que son el conjunto de elementos probatorios que en su caso aporta el denunciante o quejoso, el resultado de las investigaciones que efectúe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría interna, así como las documentales públicas que obren en poder de la dependencia o entidad en la que labore el presunto infractor.

Procedimiento en estricto sentido.- Como ya se indicó este se inicia con la citación que se hace al presunto infractor a un audiencia sumarísima, en la que podrá ofrecer las pruebas que considera idóneas y alegar lo que a su derecho convenga. Cabe señalar que el citatorio debe contener un extracto de los hechos que se le imputan, respetándose su derecho a la defensa y proporcionándole el tiempo necesario para que prepare su defensa el cual no será menor de cinco días ni mayor de quince días.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación se ha pronunciado de la siguiente manera:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, asiéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue con diversas regularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le deja en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión número 387/85 resuelta en la sesión del 23 de junio de 1988 por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Tercera Época, año I, número 6, junio de 1988.

Así, la mencionada audiencia se desarrollará atenta a lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles en su capítulo relativo a las pruebas, por lo que se podrán ofrecer cualquier clase de cosas o documentos siempre que estén relacionadas con el hecho o hechos que se investigan.

Con respecto a este apartado el Tribunal Fiscal de la Federación a establecido lo siguiente:

“AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- En la audiencia de ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comento, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado”.

Juicio número 5743/87. Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª. Época, año 1, número 8, agosto de 1988, p.38.

En la tesis que antecede se observa claramente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues la valoración de las probanzas a que hace referencia deberá hacerse con fundamento en el artículo 197 del Código mencionado

Por otra parte atento a lo que dispone el principio de inocencia ya comentado y de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 64 de la ley en estudio.

"En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría (de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones...".

Consideramos que el legislador cometió una grave violación a la constitución al establecer que se puede suspender a un servidor público de su cargo, empleo o comisión sin satisfacer las garantías de audiencia e inviolabilidad de la defensa, al consignar en la ley la palabra "previo", dejando al servidor público en un notorio estado de indefensión.

Finalmente, podemos, identificar la etapa de resolución en la fracción II del numeral 64 de la Ley de la materia, cuyo texto es el siguiente "Desahogadas las pruebas si las hubiere, la Secretaría (de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en su caso las Contralorías Internas) resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico".

Al respecto es conveniente hacer los siguientes comentarios, resulta incorrecto que el texto de la ley señale "desahogadas las pruebas, si las hubiere" en virtud de que la existencia del procedimiento se funda en al existencia de probanza.

Cabe señalar que, el artículo 76 del ordenamiento en cuestión otorga a la confesional gran valor probatorio, atenuando la sanción del infractor cuando esta es de naturaleza económica.

4. SANCIONES APLICABLES

La sanción es la consecuencia característica del incumplimiento de los deberes u obligaciones que imponen las normas de derecho. El maestro Eduardo García Máynez, define el término en estudio como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"⁴⁵ su nacimiento se encuentra restringido a la realización de un supuesto.

La doctrina ha elaborado las siguientes clasificaciones: atendiendo al órgano competente que las aplica son judiciales y administrativas; por la naturaleza de su contenido son pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; por la obligación infringida son civiles, penales, administrativa, etc.

Ahora bien, las sanciones disciplinarias se clasifican en correctivas y expulsivas, atendiendo a la permanencia o no en el servicio público, son castigos correctivos: el apercibimiento, la amonestación, la sanción económica y la suspensión en cuanto a que es provisional y no resuelve el fondo del asunto; las sanciones expulsivas comprenden la destitución y la inhabilitación. En este sentido el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que "Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;

⁴⁵ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, 40ª. Edición, 1989, p. 295.

IV. Destitución del puesto;

V. Sanciones económicas; y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..”.

Enunciadas las sanciones administrativas pasaremos a la definición de cada una de ellas.

En virtud de que la ley de la materia no precisa que debemos entender por apercibimiento y amonestación, nos auxiliaremos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal que en el numeral 43 dispone que: “El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”, en materia disciplinaria será la llamada de atención que formule la Contraloría Interna a un servidor público por incurrir en responsabilidad administrativa, en virtud de su indebida conducta conminando a evitar conductas que atenten contra los valores éticos del servicio, en el entendido que de no ser así se le impondrá una sanción mayor.

La segunda sanción que prevé el numeral en estudio es la amonestación, término que al igual que el anterior se encuentra definido en el Código Penal, mismo que en el artículo 42 señala “La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere”. Asimismo, el artículo 182 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral lo define como “la advertencia escrita que se dirige al servidor (público) que incurrió en el cumplimiento de obligaciones.

Por este conducto se le hará ver las consecuencias de la falta que cometió, excitándole a la enmienda y señalándole que en caso de reincidencia se hará acreedor a una sanción administrativa más severa”.

Por otra parte, para comprender la naturaleza de esta sanción es necesario recurrir al derecho canónico que es precisamente donde se origina, así el canon 2307 la identificaba como “un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió”.

Diferenciándose esta de la primera en que el apercibimiento supone la comisión de una infracción disciplinaria plenamente comprobada, en tanto que esta puede imponerse ante la sospecha de que se incurrió en responsabilidad o pueda llegarse a cometer.

Para nosotros la amonestación viene a ser la llamada de atención a un servidor público ante la incertidumbre de si cometió o puede llegar a cometer una infracción disciplinaria a efecto de evitar tal hecho.

La amonestación al igual que el apercibimiento puede ser público o privado. Será público aquél que sea formulado por escrito con la finalidad de que obre copia de dicha sanción en el expediente del servidor público y en el registro de servidores públicos sancionados a que alude la ley de la materia; y privado el que se da en forma verbal sin dejar constancia de ello, por la levedad de la infracción y por así considerarlo conveniente la autoridad administrativa.

Entendiendo además la publicidad cuando estas sanciones se impongan ante otros servidores públicos de la institución en la que presta sus servicios la persona sancionada y por privado cuando se haga en forma personal.

Por lo que hace a la suspensión, esta es la interrupción temporal de las funciones que desempeña en la Administración Pública una persona, privándolo por ese tiempo de los emolumentos que como contraprestación de sus servicios recibe.

Es pertinente aclarar en este punto que la ley en estudio da diferentes tratamientos a esta sanción, a saber:

a) De conformidad con el artículo 64 fracción IV, se puede suspender al servidor público durante la substanciación del procedimiento consideramos que en este supuesto no se está en presencia de una sanción, sino que se trata de una medida cautelar procedimental. Lo anterior se pone de manifiesto en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64 FRACCION IV QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, puesto que dicha garantía opera, respecto de los actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, número 64, abril de 1993, tesis XXIV/93.

b) La suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses será aplicable por el superior jerárquico (artículo 56, fracción III), a este respecto según se desprende la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1996 corresponde a las Contralorías Internas imponer las sanciones disciplinarias y conforme a esta misma reforma el titular de dichas contralorías depende directamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta facultad corresponde ahora a la mencionada Secretaría sin importar el término de la suspensión.

c) La suspensión que se imponga a los servidores públicos de confianza surtirá efectos al momento de notificarse la resolución (primer párrafo del artículo 75 de la ley en cita).

d) La suspensión de los servidores públicos de base se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente (artículo 75 segundo párrafo de la Ley Federal Disciplinaria), en este apartado se genera un conflicto cada vez que la ley correspondiente a que alude la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y esta, no prevé la suspensión como sanción según se desprende del artículo 45 que señala como causales de suspensión temporal que el trabajador se encuentre enfermo y que tal padecimiento conlleve el peligro de contagio y cuando el trabajador esté en prisión preventiva.

La cuarta sanción que impone el ordenamiento disciplinario es la destitución del puesto, misma que se conceptualiza como el acto administrativo en virtud del cual se separa definitivamente al servidor público de su cargo, por habersele encontrado responsable de las faltas u omisiones que se le imputaban.

Aquí se genera en la Doctrina una controversia debido a que las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan que la destitución se demandará por el superior jerárquico o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por lo que algunos doctrinarios consideran que la vía para demandar es la laboral, pues de no ser así se conculcarían los derechos que a

los trabajadores burocráticos les otorga el artículo 123, apartado B de la Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, olvidando tal parte la Doctrina que la responsabilidad administrativa también se encuentra prevista en la Constitución y que la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título IV de nuestro Máximo Ordenamiento.

Por otra parte la sanción económica es aquella que se impone a los servidores públicos que hayan obtenido algún beneficio económico o causado algún daño o perjuicio por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el código de conducta que se plasma fundamentalmente en el artículo 47 de la Ley de la materia y en los principios establecidos en el Título IV Constitucional. Esto es, que se aplicará esta sanción cuando la responsabilidad administrativa pueda ser cuantificable económicamente.

Finalmente la inhabilitación es la sanción disciplinaria que prohíbe ejercer la función pública por un tiempo determinado como resultado del ejercicio de la facultad disciplinaria de la administración.

C. El Procedimiento de investigación de las quejas ante la CNDH, las autoridades y la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos Federales.

Es indudable que sin una regulación procesal, las funciones de cualquier organismo de defensa de los derechos humanos no podrían desarrollarse, a mayor abundamiento la diferencia entre el derecho y la moral o la religión, consiste precisamente en los mecanismos explícitos que permitan llevar a la práctica las normas y los valores que éstas definen, individualizando la previsión general.

El Procedimiento de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a las garantías del gobernado cometidas por servidores públicos o autoridades federales se integra con los siguientes actos:

- 1) **Presentación y recepción de la queja;**
- 2) **Comunicación y petición de informe a los presuntos responsables;**
- 3) **Investigación, valoración de pruebas y elaboración del proyecto de recomendación o, en su caso, del acuerdo de no responsabilidad; y**
- 4) **Aprobación de la recomendación por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Derivado de este procedimiento, nacen dos tipos de obligaciones de las autoridades y servidores públicos respecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos las cuales son: de información y de Colaboración. Asimismo, por su importancia es necesario señalar las facultades que le otorgan al Visitador General los artículos 39 y 40 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues este órgano puede solicitar durante la investigación de una queja: a) a las autoridades que les importe la violación de derechos humanos informes o cualquier tipo de documento que obre en su poder; b) solicitar a cualquier autoridad o particular cualquier tipo de documento o informes; c) practicar visitas e inspecciones; d) citar a peritos y testigos y e) todas aquellas acciones que conforme a derecho juzgue conveniente, o bien solicitar cualquier medida precautoria o cautelar que evite la consumación irreparable de acto que se denuncia o reclama.

Finalmente esta Ley dota a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de los siguientes medios coercitivos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula, mismas que son: 1) responsabilidad penal y administrativa en que ocurrirán las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito esta Institución está facultada para denunciarlo; 2) sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación y 3) amonestación pública o privada por conducto del Titular de la Dependencia de que se trate.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Ombudsman es una Institución de origen sueco que tiene como función proteger a los ciudadanos de los abusos de las autoridades administrativas, por lo que es un medio indirecto de control de la legalidad de los actos administrativos.

SEGUNDA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es propiamente un Ombudsman pues difiere con esta Institución en los siguientes rasgos típicos: la designación del funcionario que desempeña este cargo la realiza el Presidente de la República; este organismo carece de poder sancionador; el Ombudsman no tiene competencia para conocer sobre resoluciones judiciales o militares; y en México se atribuyen a la Comisión facultades que generalmente no se otorgan al Ombudsman tales como, la representación gubernamental ante organismos públicos y privados internacionales de derechos humanos, la prevención de violaciones, educativas y culturales relativos a los derechos humanos.

TERCERA.- El Ombudsman mexicano (Comisión Nacional de Derechos Humanos), es el organismo de opinión, persuasión o convicción, cuyas facultades esenciales radican en la recepción de las quejas de los ciudadanos afectados por la conducta de las autoridades administrativas federales y que tiene por objeto procurar la solución inmediata y de no ser posible ésta iniciar una investigación por medio de un procedimiento sencillo, flexible y breve que culminará con una recomendación no obligatoria que tenderá a solicitar se repare la violación respectiva.

CUARTA.- El reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos humanos trae aparejada la existencia de necesidades humanas que las normas del sistema jurídico debe satisfacer así como el correlativo deber del Estado de auto limitar sus facultades, regulando y subordinando sus actos a la Ley y al Derecho.

QUINTA.- Las garantías individuales son un conjunto de prerrogativas que se han ido integrando como resultado de las luchas revolucionarias que se han suscitado a lo largo de la historia de la humanidad y que tienen como finalidad reivindicar la dignidad de la persona humana, frente a los abusos y excesos del poder público del Estado.

SEXTA.- En nuestro país la defensa de los derechos de la persona humana desde el punto de vista positivo se deposita en: el juicio de Amparo y en las Comisiones de Derechos Humanos.

SEPTIMA.- El régimen disciplinario (responsabilidad administrativa), es una rama autónoma del derecho administrativo que goza de reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo objetivo es garantizar la adecuada marcha de las Instituciones públicas a través de un código de conducta ético que norma el desempeño o conducta personal del servidor público.

PROPUESTAS

PRIMERA.- La consagración de los derechos humanos en el texto constitucional no es suficiente para evitar su violación, sino que se requiere el mejoramiento de los instrumentos procesales con que se cuenta para prevenir o reparar la violación de estos, por lo que en este sentido se propone derogar el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que contempla las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que en su mayoría son de fiscalización de los recursos económicos que se encomiendan a las Entidades de la Administración Pública Federal.

SEGUNDA.- Tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como las Contralorías internas de las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal desarrollan funciones formalmente jurisdiccionales al resolver las controversias que se suscitan entre el Estado y sus agentes cuando estos incurren en

responsabilidad administrativa, por lo que concomitante a la reforma propuesta, se deben crear en el Tribunal Fiscal de la Federación, Salas especializadas en materia disciplinaria, además, de inscribir dicho Tribunal en el Poder Judicial Federal y otorgar las facultades fiscalizadoras en materia de recursos económicos de toda la Administración Pública a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

TERCERA.- Concomitante a las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario establecer un código de ética en la Administración Pública Federal, ordenamiento que contendría entre otros rubros los siguientes:

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Este Código contiene un conjunto de normas de ética y de conducta, que deberán ser observadas por todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto en el desempeño de sus labores como en su trato con la sociedad.

Artículo 2. Corresponde al Tribunal Administrativo de la Federación supervisar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones de este Código.

Artículo 3. Los funcionarios públicos federales deberá salvaguardar la Ley con un desempeño honrado e imparcial, apegándose en sus actos íntegramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes emanadas de ésta, y con irrestricto respeto a los derechos humanos, reconociéndolos como los límites de la actuación de la autoridad frente a los particulares, en donde nada ni nadie estará por encima de la Ley.

CAPITULO II

DE LA LEALTAD, HONESTIDAD Y HONOR

Artículo 4. Los servidores públicos federales deberá actuar con lealtad a las Instituciones y en consecuencia se conducirán de acuerdo a las disposiciones técnicas, operativas y administrativas que emanen de los órganos competentes para expedirlos, con el único fin de lograr los objetivos y atribuciones que la Ley señala para la misma.

Artículo 5. Es obligación del personal de base y de confianza ejercer sus funciones de manera transparente, buscando y conduciéndose siempre con la verdad.

Artículo 6. Toda persona que preste sus servicios para el Gobierno Federal tiene la responsabilidad de desarrollar su labor con honor y dignidad, con la conciencia del deber que tiene de proteger los intereses de la sociedad, en apego a los lineamientos normativos vigentes en la Administración Pública Federal.

CAPITULO III

DE LA CONCIENCIA DE ESTADO, PATRIOTISMO Y VALOR

Artículo 7. Es obligación de los servidores públicos preservar los valores ideológicos, sociales y culturales de nuestro país, desempeñándose siempre, con espíritu patriótico y en decidida defensa de los símbolos patrios, el territorio y la historia que como mexicanos hemos heredado.

Artículo 8. En el desempeño de sus tareas, es obligación del servidor público, demostrar que el valor es parte de su formación individual y profesional, mismo que deberá estar basado en su disciplina y en sus conocimientos técnicos y académicos, pero sobre todo en el respeto a los derechos humanos.

CAPITULO IV
DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD, DISCIPLINA Y DISCRECION

Artículo 9. Los servidores públicos tiene la obligación de reconocer las jerarquías y acatar las indicaciones de los mandos medios y superiores de acuerdo a las normas que regulen su actuar; rehusándose a ejecutar órdenes contrarias a la Ley.

Artículo 10. El personal aplicará de manera disciplinada las normas internas vigentes, así como las disposiciones superiores, lo que redundará en beneficio y seguridad de sus integrantes y de la misma

Artículo 11. Todo los servidores públicos están obligados a informar cabalmente a sus superiores jerárquicos acerca de los asuntos de que tomen conocimiento relacionados con la institución para la cual prestan sus servicios; absteniéndose de hacerlo a otras personas y teniendo presente que la discreción y la confidencialidad contribuirán a la seguridad y al bienestar de la nación

CAPITULO V
DE LA SOLIDARIDAD DE GRUPO

Artículo 12. En el ejercicio de la función pública, el personal debe actuar de manera solidaria, contribuyendo al trabajo de equipo, donde la actuación personal quede supeditada al interés de la colectividad

CAPITULO VI
DE LA JUSTICIA, IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD

Artículo 13. Todos los actos del los servidores públicos deberán realizarse con apego al Derecho, otorgando a cada quien lo que en equidad y razón le corresponde y evitando actos discriminatorios o preferenciales por motivos contrarios a la Ley.

Artículo 14. En el ejercicio de la función pública, los servidores públicos deberá observar los principios de imparcialidad y neutralidad ideológica, respetando las diversas expresiones políticas, culturales y sociales de los grupos o individuos que forman parte de nuestra sociedad.

CAPITULO VII DEL PROFESIONALISMO Y DE LA CONFIANZA

Artículo 15. Al desarrollar su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos deberán considerar en todo momento que la eficiencia en la obtención de resultados depende de una excelente y óptima profesionalización, debiendo capacitarse y actualizarse de acuerdo a las líneas de acción que para tal efecto establezca el Programa Nacional de Modernización Administrativa 1995 - 2000.

Artículo 16. La Administración Pública como depositaria de la confianza de la sociedad confía a su vez en que su personal desarrolle su empleo, cargo o comisión, acatando la Ley y respetando en todo momento los derechos humanos, lo anterior sin importar la jerarquía del servidor público, el ejercicio mesurado de las facultades debe constituir una actitud a toda prueba.

CAPITULO VIII SANCIONES

ARTÍCULO 17. La infracción de cualquiera de las normas contenidas en este ordenamiento dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas que correspondan conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 10ª edición, 1991.
- 2.- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, EL DEFENSOR DEL CIUDADANO. (Ombudsman), Presentación de Héctor Fix-Zamudio, México, Editorial UNAM, 1991.
- 3.- ALEMANY VERDAGUER, Salvador, CURSO DE DERECHOS HUMANOS, España, Editorial Bosch, 1984.
- 4.- BAZDRESCH, Luis, GARANTÍAS INDIVIDUALES, México, Editorial Trillas, reimpresión de la 4a edición, 1994.
- 5.- CALAMANDREI, Piero, DERECHO PROCESAL CIVIL, México, Editorial Harla, 1991.
- 6.- CANASI, José, DERECHO ADMINISTRATIVO, Argentina, Editorial Depalma, Vol. I, Parte General, 1972.
- 7.- CARPIZO, Jorge, OMBUDSMAN Y DERECHOS HUMANOS, México, Editorial CNDH-UNAM, 1993. (Serie G: Estudios Doctrinales Núm. 147)
- 8.- CARRILLO FLORES, Antonio, LA CONSTITUCION LA SUPREMA CORTE Y LOS DERECHOS HUMANOS, México, Editorial Porrúa, 1981.
- 9.- CASTAN TOBEÑAS, José, LOS DERECHOS DEL HOMBRE, España, Editorial Reus, 4a edición 1992.

10.- CASTRO V, Juventino, LOS DERECHOS HUMANOS en la obra Los Derechos del Pueblo Mexicano, Doctrina Constitucional, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo I, 1985.

11.- GARANTIAS Y AMPARO, México, Editorial Porrúa, 7a edición, 1991.

12.- COUTURE J., Eduardo, FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Uruguay, Editorial Depalma, 15ª reimpresión de la 3ª edición, 1990.

13.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Limusa, 1994.

14 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, México, Editorial Porrúa, 1996.

15.- DUGUIT, León, LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO, Argentina, Editorial Eliastra, 1972

16.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 30a edición, 1991

17.- FIX-ZAMUDIO, Héctor, INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, México, Editorial UNAM, 1994.

18.- GALINDO CAMACHO, Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, Tomo I, 1995.

19.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, México, Editorial Porrúa, 40ª edición, 1989.

20.- GELLHOEN, Walter, WHEN AMERICANS COMPLAIN: GOVERNMENTAL GRIEVANCE PROCEDURE, Cambridge, Harvard University Press, 1966.

21.- HERRERA PEREZ, Agustín, LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, México, Editorial Carsa, 1991.

22.- KELSEN, Hans, TEORIA GENERAL DEL ESTADO Y DEL DERECHO, Traducción de Eduardo García Maynez, México, Editorial UNAM, 4a. Reimpresión de la 2a edición, 1988.

23.- MARTINEZ VERA, Rogelio, FUNDAMENTOS DE DERECHO PUBLICO, México, Editorial McGraw Hill, 1994.

24.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, ESTUDIO SOBRE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, México, Editorial Porrúa, 5a edición facsimilar, 1991.

25.- MORALES PAULIN, Carlos A, DERECHO BUROCRATICO, México, Editorial Porrúa, 1996.

26.- NAVA NEGRETE, Alfonso, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, México, Editorial Fondo de Cultura Económico, 1995.

27.- NINO CARLOS, Santiago, INTRODUCCION AL ANALISIS DEL DERECHO, España, Editorial Ariel, 1987.

28.- OVALLE FAVELA, José, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, México, EDITORIAL Haría, 1991

29.- PRIETO SANCHIS, Luis, ESTUDIOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES, España, Editorial Debate, 1990.

- 30.- QUINTANA MATEOS, Armida, LA CARRERA ADMINISTRATIVA, Venezuela, Editorial Jurídica, 1980.
- 31.- REYES TAYABAS, Jorge, DERECHO CONSTITUCIONAL APLICADO A LA ESPECIALIZACION EN AMPARO, México, Editorial Temis, 2a edición, 1993.
- 32.- ROWAT C, Donald, EL OMBUDSMAN, El defensor del Ciudadano, Prólogo de Daniel Escalante, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973. (Serie política y Derecho)
- 33.- SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 15ª edición, Tomo I, 1992.
- 34.- SQUELLA, Agustín, POSITIVISMO JURIDICO, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS, México, Editorial Fontamara, 1995. (Biblioteca de Etica, Filosofía del Derecho y Política).
- 35.- TERRAZAS R, Carlos, LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 3a. Edición, 1993.
- 36.- VENEGAS ALVAREZ, Sonia, ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN ¿Una Institución encomiable?, Prólogo de Jorge Barrera Graf, México, Editorial UNAM, 1988. (Serie G: Estudios doctrinales, núm. 117).
- 37.- VIDAL GIL, Ernesto, LOS DERECHOS HUMANOS COMO DERECHOS SUBJETIVOS en la obra DERECHOS HUMANOS, CONCEPTO, FUNDAMENTO Y SUJETOS, España, Editorial Tecnos, 1992.

OTRAS FUENTES

- 1.- **Semanario Judicial de la Federación, novena época, volumen III, marzo 1996.**
- 2.- **Semanario Judicial de la Federación, octava época, número 64, abril 1993.**
- 3.- **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, año I, número 6, junio de 1988.**
- 4.- **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, año IV, número 70, octubre de 1995.**
- 5.- **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, año IX, número 94, octubre de 1987.**
- 6.- **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Época, año 00 , número 00, mayo de 1989.**

HEMEROGRAFIA

- 1.- **CARRILLO FLORES, Antonio, LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS HUMANOS, México, Revista mexicana de justicia, PGR-INACIPE, Vol. IV, Número 1 enero-marzo 1986.**

DICCIONARIOS

- 1.- **JURIDICO MEXICANO, México, Editorial Porrúa, 1994.**
- 2.- **RAZONADO DE LEGISLACION CIVIL, PENAL, COMERCIAL Y FORENSE, México, Editorial UNAM, 1993.**

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Editorial Greca, 1996.
- 2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, México, Editorial Delma, 1997.
- 3.- LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, México, Editorial Porrúa, 1994.
- 4.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL, México, Editorial Delma, 1997.
- 5.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, México, Editorial Delma, 1997.