

169
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

*ASPECTOS CRITICOS DE LA INHABILITACION
PREVISTA EN EL TITULO TERCERO DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR HERNANDEZ VEGA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	pág. 1
--------------------	--------

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INHABILITACION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS

1.- El Juicio de Residencia en el territorio nacional	4
2.- La Constitución de 1857	11
3.- La Ley del 3 de noviembre de 1870	17
4.- La Ley de Responsabilidades de 1896	23
5.- La Ley de Responsabilidades de 1940	30
6.- La Ley de Responsabilidades de 1979	36
7.- La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	46

CAPITULO II

EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1.- Empleados y Funcionarios Públicos	54
2.- El carácter de Trabajador al Servicio del Estado	64
3.- Deberes y Obligaciones del Servidor Público	71
4.- Concepto de Responsabilidad	83
5.- Responsabilidad Administrativa y otros tipos de responsabilidad: Civil, Penal y Política	88

CAPITULO III

EL PODER DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- La relación de Jerarquía	pág. 110
2.- El control jerárquico de los actos de los subalternos	118
3.- La obligación disciplinaria del inferior jerárquico	122
4.- La infracción disciplinaria	133

CAPITULO IV

LA SANCION DE INHABILITACION

1.- Las sanciones administrativas	143
2.- Etimología y concepto de Inhabilitación	154
3.- Elementos de la Inhabilitación&.....	158
4.- Naturaleza de la Inhabilitación Administrativa	162
5.- El Procedimiento Administrativo	167
6.- Los medios de defensa	173

CONCLUSIONES	177
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	182
--------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que pretende establecer un régimen adecuado para evita el abuso del poder y, nos presenta la innovación de un sistema que regula la responsabilidad administrativa estableciendo un verdadero código de conducta a los servidores públicos y haciéndolo exigible mediante sanciones.

Entre las sanciones de mayor trascendencia se encuentra la de inhabilitación, ya que no sólo crea ejemplaridad sino que evita que un servidor público, cuya deshonestidad o incompetencia, haya dañado a la Administración Pública pueda volver a hacerlo. Ahora bien, la redacción del artículo 56 fracción V de la antes citada ley establece que la inhabilitación será aplicada por resolución jurisdiccional lo que crea confusión respecto a la autoridad competente para aplicar tan importante sanción; el presente estudio pretende aclarar la figura jurídica de la inhabilitación administrativa.

En el primer capítulo se pretende dar un panorama general de la evolución que ha tenido en nuestro país el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; los defectos de que adolecen las anteriores leyes de responsabilidad y las soluciones con las que se pretendió recomendarlas.

El capítulo II hace referencia a la responsabilidad administrativa como presupuesto necesario para la sanción, haciéndose un breve estudio acerca de las obligaciones que todo servidor público tiene y cuyo incumplimiento traerá como consecuencia una sanción.

El capítulo III nos habla de los fundamentos de la sanción administrativa de la inhabilitación, poniendo de manifiesto el poder disciplinario con que cuenta la Administración Pública para autocorregir las fallas que se dan dentro de su función.

Por último, en el capítulo IV, se intenta aclarar la naturaleza de la sanción administrativa de inhabilitación, sus alcances, procedimiento de aplicación, autoridades competentes para aplicarla, etc., a la vez que se proponen algunas reformas a nuestra vigente Ley de Responsabilidades. De manera complementaria se presentan los medios de impugnar las resoluciones que a juicio del servidor público sancionado le causan agravios.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INHABILITACION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS

En un régimen de derecho, en donde los actos de la autoridad están limitados por la ley, es preocupación constante el establecimiento de un sistema que impida abusos en el ejercicio del poder, en este sentido México, a lo largo de su historia, ha implantado distintos mecanismos de control encaminados a resolver el problema de la arbitrariedad, el enriquecimiento ilícito y la corrupción en general por parte de quien trabaja para el Estado, a fin de comprender mejor las disposiciones vigentes sobre el particular, se dará en este capítulo una breve reseña de los antecedentes inmediatos de nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.- El Juicio de Residencia en el Territorio Nacional

Para que la Monarquía Española pudiera conservar sus dominios en las distantes Colonias de América, era necesario el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales establecidos por los conquistadores, una de las medidas adoptadas para evitar excesos en los funcionarios de la Corona Española fue la implantación del Juicio de Residencia.

"Esta institución nació en España, en el año de 1510, bajo el reinado de Isabel la Católica, al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedo establecido el Juicio en cuestión"¹

El Juicio de Residencia, o simplemente Residencia, consistía en "la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo"², debe su nombre al tiempo que el funcionario estaba obligado a residir en el lugar en el que había ejercido sus funciones, esto con el objeto de realizar las investigaciones necesarias, permitiendo que los particulares presentaran sus demandas por los agravios cometidos por dicho funcionario.

¹Raúl F. Cárdenas, La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Primera edición, México 1982, Edit. Porrúa S.A., pag.13
².- Jose Maria Mariluz Urquijo, Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, España 1952, pág.3 .

El Juicio de Residencia puede dividirse en dos etapas, en la primera el juez averiguaba de oficio y de manera secreta todo lo referente a la conducta de un funcionario, y en la segunda etapa se recibía las demandas de los particulares, este juez excepcionalmente era electo por organismos radicados en América, pues por lo regular su designación se decidía en España por el presidente del consejo de Indias o si la Residencia era de oficio expedida por Virreyes, Presidentes o Gobernadores, era designado por dichos funcionarios.

A fines del siglo XVIII se comenzó a designar a tres personas con carácter de Juez por cada despacho, pero no desempeñaban su comisión de manera conjunta, sino en el orden que fueran nombrados, a esta práctica el Duque de Alva, le señaló los siguientes defectos: "1) La dificultad de hallar a tres sujetos dignos, cuando para encontrar uno eran precisos varios informes difíciles de obtener y 2) que el nombrado en primer término acostumbraba beneficiar su comisión excusándose y cediéndola por dinero al segundo, el cual hacía lo mismo con el tercero. El resultado de estos traspasos era que el que en definitiva tomaba la residencia, se arreglaba con el residenciado para resarcirse de los gastos efectuados y lograr alguna ganancia".³

Debido a la precaria situación del erario Real, la paga para los jueces no era buena por lo que resultaba difícil conseguir a una persona de amplios conocimientos que estuviera dispuesta a

3.-Mariluz Urquijo, op.cit., pag.47.

trasladarse a lugares distantes para tomar la residencia; así pues no existió un criterio preciso para elegir a las personas a quienes debía encomendarse las residencias.

Por regla general todo funcionario estaba obligado a dar residencia, Juan de Solórzano da una lista de quienes estaban sujetos a este juicio: "Virreyes, Gobernadores, Políticos y militares, Gobernadores Intendentes, Intendentes Corregidores, Presidentes de Audiencia, Oidores, Fiscales, Protectores de Naturales, Intérpretes de la Santa Hermandad, Contadores, Factores, Visitadores de Indios, Jueces Repartidores, Trasadores de Tributos, Veedores de Funciones, Ensayadines, Marcadores, Fundidores, Oficiales de las Casas de Moneda, depositarios Generales, Alguaciles Mayores y sus Tenientes, Alféreces Reales, Alcaldes Ordinarios, Fieles Ejecutores, Regidores, Procuradores y Generales, Comisarios de Campo, Mayordomos de la Ciudad, Mayordomos del Hospital Real, Escribanos, Oficiales Reales, Correos Mayores, Altamirantes, Capitanes, Maestros Pilotos y Oficiales de las Armadas de los Indios".⁴

El funcionario que terminaba un oficio o era trasladado de una plaza a otra tenía la obligación de presentar Residencia, incluso aquellas eclesiásticas que desempeñaban oficios no religiosos y, en el caso de los corregidores que duraban dos años en su cargo, no podían prorrogarse sin haber dado Residencia.

4.- Juan de Solórzano Pereira, Política Indiana, Tomo II, Libro Quinto, Capítulo X, num. 6.

No obstante que el referido Juicio podía abrirse en cualquier momento, se procuró que no fuera tan frecuente como para impedir el normal funcionamiento de los organismos Coloniales, pudiéndose incluso suspender los juicios si no existiera motivo que obligara a sustanciarlos.

El Juicio se publicaba en los edificios de Residencia para darlo a conocer, invitándose a la población a presentar las demandas que tuvieran contra el Residenciado, asegurándole su protección y amenazando a quien quisiera amedrentarlos o impedir el acceso de un quejoso al tribunal.

El Juez estaba facultado para solicitar informes de los organismos oficiales, revisar diversa documentación y recibir denuncias anónimas, pero la prueba de más valor era la testimonial, por lo que se tenía gran cuidado de elegir a los testigos que con verosimilitud pudieran saber las causas que se pretendía averiguar, debiendo cerciorarse el Juez de que los testigos no estuvieran en contra del Residenciado, por el rencor de haber sido legalmente castigados por éste; para que los testigos declararan con veracidad se les tomaba solamente juramento, tenían que ratificar y firmar su declaración y sabían del castigo a testigos falsos, en realidad el mayor peligro que se podía presentar era la deshonestidad del juez puesto que se hallaba en las mejores condiciones para coaccionar a los testigos.

Una vez obtenida y comprobada la información, el Juez formulaba los cargos y corría traslado al residenciado para que presentara su defensa; es de hacerse notar que los cargos debían referirse a hechos determinados, especificándose circunstancias, lugar, tiempo y personas; establecidos los cargos y descargos el Juez dictaba sentencia, pero ésta no era suficiente para revocar las disposiciones injustas, pues era necesario la investigación de la persona que ocupaba el puesto del Residenciado o de su superior jerárquico para dejar sin efecto una disposición, tampoco teniendo intervención al Juez en los pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales.

Si el residenciado era absuelto de los cargos, el Juez destacaba su integridad, rectitud, honestidad, etc.: "Por ello algunos residenciados, prévia obtención del permiso necesario, imprimían las sentencias para difundirlas o presentarlas junto con las relaciones de sus méritos y servicios al solicitar nuevas mercedes".⁵ Pero si el residenciado era encontrado culpable se le imponía las penas correspondientes que podían ser : multa, Inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado.

Sin embargo es de hacerse notar que la inhabilitación perpetua no siempre se aplicaba rigurosamente existiendo casos de personas condenadas a esta pena que más tarde lograron obtener nuevos oficios; y en la aplicación de la inhabilitación temporal, en

ocasiones se acertaba el término para beneficiar al condenado, inclusive se permitía el recurso de suplicación ante el Consejo de Indias. En ocasiones se permitía que los funcionarios fueran nombrados para otros cargos antes de que terminara su residencia, lo que motivaba que los agraviados se inhibieran por el temor de sufrir represalias.

Otro inconveniente atribuido al Juicio de Residencia, es el que su excesivo rigor limitaba la autonomía y creatividad de los funcionarios, y que en ocasiones, era aprovechado por personas mal intencionadas que por venganza o ambición intentaban crearle problemas a los funcionarios de gobierno, pero sin duda resultaba preferible que los servidores de la Corona Española estuvieran algo travados en sus movimientos, a dejarlos proceder a su antojo, y además debe tenerse en cuenta que las personas que hubieran levantado falso testimonio también eran castigadas.

En resumen, podemos considerar que el Juicio de Residencia, además de ser un medio de prevención y de control, cumplía con la función social de nivelar en parte a las clases sociales, ya que como sostiene Mariluz Urquiijo "La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar, que no obstante sus dorados galardones llegaría el momento en que el indio más desarrapado de su distrito podía exigirle cuentas de sus excesos"⁶ y servía también a la libertad de expresión, pues permitía que los gobernados manifestaran su opinión acerca de las

6.-Idem., pag.294.

gestiones públicas, siendo un instrumento eficaz para sanear la burocracia indiana, probando su valía al ser adoptada en la Constitución Española de 1812 con el nombre de Juicio de Responsabilidad, sobreviviendo a una época de grandes cambios.

2.- La Constitución de 1857.

Otro de los antecedentes más importantes de nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857. Producto de un Congreso Constituyente integrado casi en su totalidad por individuos de ideas avanzadas, esta "Constitución no correspondía en manera alguna al Estado social del pueblo mexicano; pero encerraba los ideales democráticos más avanzados; era, como decía donosamente el gobernante de Aguascalientes, Don Jesús Terán, un bello traje que se nos había hecho sin tomarnos la medida"7. Por lo que su entrada en vigor provocó graves reacciones entre los diversos grupos que estaban en pugna por el poder, desatándose una de las guerras fratricidas más crudas que nuestro país ha sufrido.

La debilidad del entonces Presidente Ignacio Comonfort (1855-1858) y la intransigencia de Conservadores y Liberales, provoca la guerra de tres años, que termina con el triunfo de Benito Juárez, pero posteriormente en fecha 17 de julio de 1861, al decretarse la suspensión del pago de la deuda pública, las tropas francesas de Napoleón III invaden nuestro país para instaurar el 2o Imperio, con el Archiduque Maximiliano de Austria como Emperador, por lo que en realidad esta Constitución rigió sólo aproximadamente 10 años, entre 1857 y 1876, en que hubo cierto

7.- Alfonso Toro, Compendio de Historia de México, Trigésima edición, México 1977, Edit. Patria S.A., pag. 464.

respeto a las leyes, pues a la llegada del General Porfirio Díaz, el poder se centraliza en sus manos, quedando la Constitución en segundo plano; sin embargo lo que resultaba inconcebible es que una Constitución de corte liberal como la del 57, no contemplara un asunto tan importante y delicado como el relativo a la sanción que debe tener un servidor público de alta jerarquía cuando su actuar sea deshonesto, por lo que en su Título IV, denominado -De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos-, se estableció la relativa a los Diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, conviene precisar estos supuestos; por lo tanto transcribimos los artículos 103 al 109 de la Constitución Política de 1857:

"Artículo 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su cargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y Leyes Federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de Traición a la Patria, Violación expresa de la Constitución,

ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común".

Artículo 104.- Si el delito fuere común, Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes"

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".

"Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

"Artículo 107.- La responsabilidad de delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después".

"Artículo 108.- En demandas del orden civil, no hay freno, ni inmunidad por ningún funcionario público."

Dado que en nuestro sistema jurídico los delitos son clasificados en: del orden común y del orden federal, al emplearse en el artículo 103 de la Constitución la connotación "son responsables por los delitos comunes" y al no hacer referencia a los delitos federales pareciera que los altos funcionarios enunciados no tuvieran que responder por estos últimos delitos, lo que resultaría un grave error, sin embargo el maestro Raúl F. Cárdenas explica que "Los delitos comunes, se entienden pues en contraposición de los delitos oficiales, y no en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal."⁸

Así pues, de los delitos comunes que cometieran los funcionarios aludidos, tocaba al Congreso, según el artículo 104, erigirse en Gran Jurado y declarar por mayoría de votos si había lugar a proceder contra el acusado, en caso afirmativo este funcionario sería separado de su encargo, pudiendo así ser sujeto a la acción de los Tribunales Comunes, es decir a la acción de los Jueces pues estos actuaban sin intervención del Ministerio

8.- op. cit., pags.28 y 29.

Público, ya que se consideraba como policía judicial a los jueces de lo criminal que eran los encargados de practicar toda diligencia para la comprobación de los delitos e investigar a las personas que pudieran ser responsables o tuvieran relación con el mismo, estas investigaciones se podían llevar a cabo hasta que se dictaba el auto que declaraba cerrada la instrucción .

De los llamados delitos oficiales correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación que declarararía a mayoría de votos, si el acusado era culpable o no, en el primer supuesto se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fungiría como Tribunal de sentencia, con audiencia del reo y del acusador si lo hubiera, para que se procediera a aplicar, a mayoría de votos, la pena que designara.

Es de hacerse notar que antes de 1870 no existía tipificación alguna de lo que sería un delito oficial, tampoco legislación alguna que prescribiera la pena que se habría de aplicar en caso de que se incurriera en algún delito de este tipo, además de que no se contempló en la Constitución del 57 la obligación a cargo del Congreso de expedir una ley que corrigiera estas fallas tipificando los delitos oficiales, por lo que la disposición del artículo 105 no tenía aplicación alguna.

De igual manera cabe señalar que en aquel tiempo, la Cámara de Diputados era la única integrante del Congreso de la Unión, por lo que en principio, esta Constitución no hace alusión alguna a

la Cámara de Senadores, siendo hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando se adopta el sistema bicameral.

En resumen, la Constitución del 57 contempló dos importantes instituciones, la primera de ellas fue el antejuicio o declaración de procedencia, por virtud de la cual no se podía proceder en contra de un alto funcionario que fuera presunto responsable de un delito común, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en su contra; y la segunda fue el Juicio Político para aquellos altos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos oficiales. Por último precisa en su artículo 108 que no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario en demandas del orden civil, es decir, en la Constitución del 57 se contemplaba la Responsabilidad civil, penal y política en que pudiera incurrir un alto funcionario.

3.- La Ley del 3 de noviembre de 1870.

Una vez reinstaurada la República y ante la necesidad política de limitar el poder de la Cámara de Diputados, entonces no del todo partidaria del Presidente Juárez, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, la Ley del Congreso General sobre delitos Oficiales, reglamentaria del los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 que establece lo siguiente:

"Artículo 1.- Son delitos de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Las conductas mencionados en este artículo son tan vagas que no puedan configurar delitos propiamente dichos, más bien se establecía situaciones políticas que hacían posible la separación de los altos funcionarios de sus cargos, por que estos hubieran perdido la confianza aparentemente del pueblo. Además en esta ley no se precisa lo que debía entenderse por "puntos de gravedad", lo que permite amplias interpretaciones.

Las faltas oficiales de los altos funcionarios eran definidas

en el artículo segundo en los siguientes términos:

Artículo 2.- La infracción de la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia, constituyen una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Se presenta nuevamente el problema de decidir cuándo la infracción a la Constitución o Leyes Federales por parte de un alto funcionario, es "en materia de poca importancia", consideramos que el término empleado es tan genérico que fácilmente podrá atribuirse a un funcionario este tipo de conductas.

Las conductas omisivas se consignan en el artículo 3o para quedar como sigue:

Artículo 3.- Los mismos funcionarios incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los Gobernantes de los Estados, se entienda solo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o Leyes Federales.

Consideramos necesario hacer mención a la forma que debe revestir una conducta para cometer una infracción o delito, que por otra parte ha sido redactada tan vagamente, por dar un ejemplo basta con que se considere que un alto funcionario ha incurrido en un "ataque a las instituciones democráticas" sin que resultara relevante si fue por medio de una acción o de una

omisión. Por lo que respecta a los delitos y faltas oficiales, la diferencia estriba en que la infracción a la Constitución o Leyes Federales sea grave o leve, situaciones que no son especificadas por la ley, así que todos los conceptos resultan subjetivos.

Para los delitos oficiales, las sanciones establecidas en el artículo 4o, son la destitución del cargo y la inhabilitación por un lapso no menor de cinco años, ni mayor de diez para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la Federación. Tratándose de faltas oficiales, atento a lo dispuesto por el artículo 5o, se sancionan con la destitución del cargo e inhabilitación por un lapso que no pase de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, según el artículo 6o, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación. Los sujetos sometidos a este régimen de responsabilidad, eran los enumerados en el artículo 103 Constitucional y el término para exigir esta responsabilidad se comprendía en el lapso de un año.

Declarada la culpabilidad de los funcionarios por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidas en el desempeño de su encargo, quedaba indemne el derecho de la Nación o los particulares para demandar ante los tribunales competentes las pretensiones económicas que por concepto de daños y perjuicios se hubieren ocasionado como consecuencia de estos delitos, faltas u omisiones. Incluso, el propio ordenamiento consideraba el supuesto de que se le imputara a un funcionario, además de un

delito oficial, un delito común, en cuyo caso se disponía que después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, sería puesto a disposición del Juez competente para que de oficio o a petición de parte, fuera juzgado y sentenciado.

Es necesario precisar la diferencia entre delitos oficiales y delitos del orden común, los primeros sólo pueden ser cometidos por los funcionarios citados en el artículo 103 constitucional, o sea resulta necesario la calidad de funcionario para poder ser sujeto activo de esta clase de delitos, en cambio los delitos comunes podían ser cometidos por cualquier individuo, esta diferencia fue recogida por el Código Penal de 1872, que en su Título XI "Tipificaba en sus seis primeros capítulos, los delitos que únicamente podían ser ejecutados por funcionarios, a saber: anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de los que no competan a un funcionario; abandono de comisión cargo o empleo, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión, y delitos cometidos en materia penal y civil".9

Por otra parte, esta ley sólo consideraba brevemente la cuestión procedimental; así el artículo 10 establecía que la acción de la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, concluiría su intervención con dos proposiciones: tratándose de delitos oficiales pudiendo declarar sentencia absolutoria o

9.- Jose Trinidad Lans Cárdenas, La Contraloría y el control interno en México, primera edición, México 1987, Edit. Fondo de Cultura Económica, pag. 161.

condenatoria al acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si ha lugar o no a proceder.

Respecto al procedimiento aplicable en los supuestos de delitos oficiales, cabe aclarar que cuando se expidió esta ley, no se había adoptado todavía el sistema bicameral, y siendo en los años 1870 a 1874 cuando se reformó la Constitución a efecto de incluir en el Congreso de la Unión a la Cámara de Senadores, por lo que el artículo 105 quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia.

Con esta reforma se substituyó a la Suprema Corte de Justicia por el Senado, en los procedimientos para determinar las responsabilidades de los altos funcionarios.

Puede concluirse que esta ley resulta imprecisa y deficiente, pues la vaguedad con la que pretende tipificar los llamados delitos oficiales, ofrece potestad casi sin límite para poder actuar contra un alto funcionario. De igual manera la diferencia entre delitos y faltas oficiales, resulta ser meramente subjetiva, pues dependía por completo del criterio imperante en el Congreso para calificar sobre la gravedad de la infracción a la Constitución o a las Leyes Federales.

Por otra parte, consideramos que la sanción de inhabilitación que se contempla en esta ley, y desde el punto de vista del órgano que la podía aplicar, o bien se trataba de una sanción política, cuando era aplicada por el Congreso, o de una sanción penal, cuando el Congreso declaraba que había lugar a proceder contra el acusado y era puesto a disposición del órgano judicial encargado de sentenciar, por lo que la inhabilitación, como sanción administrativa no se encuentra prevista en esta ley.

4.- La Ley de Responsabilidades de 1896.

Esta ley, publicada el 6 de junio de 1896, constituye un importante antecedente de nuestro régimen de responsabilidades, pues sirvió de modelo a las legislaciones que en esta materia se promulgaron en 1940 y 1979, la cual consta de 64 artículos contenidos en seis capítulos.

En el capítulo primero titulado "Responsabilidad y fuero Constitucional de los altos Funcionarios Federales", señala quienes deben ser considerados como altos funcionarios de la Federación, estos son: Diputados y Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho, siendo responsables tanto de los delitos comunes en que incurrieran durante el tiempo de su encargo, como por los delitos oficiales que cometieran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose del Presidente de la República sólo se le podría acusar por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

También los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, eran considerados como sujetos de responsabilidades

pero sólo por las infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

De la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, de acuerdo con el artículo 4o, debía conocer el Congreso General: "aún cuando dicha responsabilidad se exija después de que los funcionarios hubieran cesado en su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 o sea un año"¹¹, así pues tratándose de los delitos comunes, el Gran Jurado debía declarar la procedencia para que se pudiera actuar penalmente en contra del acusado, ya que los funcionarios mencionados gozaban de fuero desde el día de su elección, y los Senadores y Diputados suplentes, desde el día que se les llamaba para el desempeño del cargo, los llamados delitos oficiales no se encuentran previstos en esta ley, sino en el artículo 1059 del Código Penal que estuvo vigente hasta que fue derogado por el Código Penal de 1924.

El capítulo segundo de la ley en estudio, fue denominado "Secciones Instructoras", en él se señaló que en la segunda sesión ordinaria del primer año en el primer período, propondrían dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados, y diez en la Cámara de Senadores, de los que se eligieran al azar y en cada Cámara cuatro sujetos para formar las Secciones Instructoras del Gran Jurado, siendo designado Presidente el primer nombrado y Secretario sin derecho a voto el último; los restantes designados permanecerían adscritos a la Gran Comisión

para substituir a los miembros de la Sección Instructora en caso de ser necesario .

El Capítulo tercero, bajo el nombre de "Procedimiento en los casos de delito del orden común", regula lo establecido en el artículo 104 de la Constitución de 1857, sin embargo la denominación no resulta del todo correcta, pues como explica el maestro Raúl F. Cárdenas la referencia debía ser 'Delitos comunes', y no 'Delitos del orden común' para acentuar la diferencia entre delitos comunes y oficiales y evitar la confusión entre 'delitos del orden común' y 'delitos del orden federal'.¹⁰

Este capítulo dispone que cuando se pretenda procesar a un alto funcionario que goce de fuero constitucional, o se instruya en su contra averiguación que lo afecta, los Secretarios daran cuenta del oficio o instancia respectiva, en sesión secreta.

El Presidente de la Cámara Popular, turnaba los documentos a la sección instructora para que en un término no mayor de 15 días rindiera un dictamen, a no ser que se presentara algún contratiempo, en cuyo caso la Cámara podría autorizar una prorroga a la Sección Instructora quién, estaba facultada para practicar las diligencias necesarias conducentes, o comprobar si el hecho atribuido al alto funcionario estaba calificado por las leyes como un delito; si la existencia de este estaba

10.- ob. cit., pag. 41

justificada, si existían datos suficientes, a juicio de la Sección Instructora, para presumir que el funcionario en cuestión pudiera ser el actor del hecho criminoso, y si en el momento en que se cometió el delito, el funcionario gozaba o no de fuero constitucional. Una vez rendido el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciaba a esta que debía erigirse en gran jurado al día siguiente.

Una vez erigida la Cámara en Gran Jurado, se daba lectura a todo el expediente y se escuchaba al acusador, si lo hubiere, y al acusado y sus defensores, después se retiraban a efecto de que se pusiera a discusión el dictamen de la Sección Instructora, y por mayoría de votos se declaraba si había lugar o no a proceder contra el acusado, en caso afirmativo el alto funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el capítulo cuarto, que tiene como título "Procedimiento del Jurado de Acusación", establece que cuando la Cámara de Diputados tenga conocimiento de una acusación por responsabilidad oficial, turnará el asunto a la sección instructora que corresponda, quién será la encargada de practicar cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y sujetarse a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal, una vez completado el proceso, la sección instructora lo pondrá a la vista por tres días para el acusador y otros tantos

para el acusado, para que presenten sus alegatos de acusación y defensa dentro de los seis días siguientes; transcurridos estos términos, con o sin alegatos, se emitirá dictamen en el que se analizarán los hechos y se harán las apreciaciones jurídicas que demuestren la existencia o inexistencia del delito, de la responsabilidad del autor y las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieran.

Terminado el dictamen, la Sección lo entregaba a los Secretarios de la Cámara que, después de erigirse en jurado, señalaba día de audiencia para que se presentara el acusado y el acusador a alegar lo que conviniera según su derecho, y retirados estos, se procedería a discutir y votar el dictamen propuesto, si el funcionario resultaba absuelto continuaba en su cargo en caso contrario quedaría inmediatamente separado de él y se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores a quien también se remitiría el veredicto de acusación.

En el Capítulo V, que tiene por nombre "Procedimiento del Jurado de Sentencia", se estipulaba que una vez que el Senado hubiera recibido el veredicto lo turnaría a su Sección Instructora para que emplazara a acusador y acusado con la finalidad de que presentaran sus alegatos en un término no mayor de tres días, transcurridos éstos, la Sección Instructora formularía dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación; presentado el dictamen a la Secretaría de la Cámara, el Senado se erigiría en

Jurado de Sentencia dándose lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos emitidos ante la Sección Instructora del Senado y al dictamen, concediéndole también la palabra al acusador y al acusado; retirados éstos se discutía y votaba por mayoría absoluta el dictamen de la Sección Instructora.

Si además del delito oficial existía alguno del orden común y que se hubiera hecho por la Cámara de Diputados la declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial, se pondría a disposición del Juez competente para que conociera del delito común.

Por último, el capítulo VI con el nombre de "Reglas Generales", hace referencia a diversas cuestiones como lo son: el envío de exhortos, la falta de presencia del acusado y acusador, los fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos, por mencionar algunos.

En resumen, tratándose de la responsabilidad de los Altos Funcionarios, podemos decir que en materia civil al no existir prerrogativa alguna, se podía demandar a cualquier funcionario para exigirle responsabilidad civil. Los Altos Funcionarios también eran considerados responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo, por los delitos tipificados en los Títulos X y XI del Código Penal de 1872, pero no podía procesárceles en tanto no lo permitiera la Cámara de Diputados.

Igualmente, resultaban responsables de los delitos oficiales contemplados en la ley de 1878 y el Código Penal de 72, los que cometieran en el desempeño de sus funciones, consistiendo las penas en: Destitución e Inhabilitación para desempeñar otro cargo, pero sólo se podía aplicar siguiéndose el procedimiento establecido en los Capítulos IV y V de esta Ley.

5.- La Ley de Responsabilidades de 1940

En la Constitución Política de 1917 se estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y en su artículo 111 se dispuso que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir a la mayor brevedad la ley reglamentaria, cabe señalar que en su artículo 16 transitorio se disponía que el Congreso empezaría el período ordinario de sus sesiones el 10 de septiembre del mismo año de 1917, no siendo eso posible sino hasta el año de 1939, cuando se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, y esto en exceso de la atribuciones que en materia penal y procesal penal, se le otorgaron al Presidente Cárdenas según Decreto del 31 de diciembre de 1936.

Esta Ley de Responsabilidades, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940 estaba dividida en seis Títulos que contenían un total de 111 artículos y seis artículos transitorios, la cual seguía regulando el Juicio Político por delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y establecía un procedimiento similar al de la ley anterior, en que la Cámara de Diputados se integraba en Jurado de Acusación y la de Senadores en Jurado de Sentencia, imponía las sanciones de: Destitución del cargo e Inhabilitación

de 5 a 10 años tratándose de delitos oficiales, y en los supuestos de faltas oficiales, la Suspensión del cargo podía ser de 1 a 6 meses y la Inhabilitación hasta por un año.

En esta ley se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales, asimismo se señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en gran Jurado, para dictaminar la procedencia, en caso de declarar que había lugar a proceder contra el acusado, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Sin embargo, es de hacerse notar que al copiarse sin mayor reparo el procedimiento establecido en la Ley de 1896, en que la Cámara de Diputados estaba facultada para investigar los delitos imputados a un Alto Funcionario desaforado, para ponerlo a disposición del Juez competente, se pasa por alto lo establecido en la Constitución de 1917 en el sentido de que la acción penal corresponde sólo y exclusivamente al Ministerio Público.

Ahora bien, el Código Penal de 1929 definía los delitos cometidos por los funcionarios públicos, incluso los delitos oficiales, pero el Código de 1931 que derogó al del 29, si bien en su título décimo definió en varios capítulos los delitos que acogió bajo la común denominación de "Delitos cometidos por

Funcionarios Públicos", omitió toda referencia a los delitos oficiales.

Al formularse la ley de 1940 y teniéndose la experiencia anterior, se consideró la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales, tomándose todas las figuras que el Código Penal del 31 tipificaba como "Delitos cometidos por los Funcionarios Públicos", y en el artículo 6o transitorio se disponía:

"Se derogan en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter federal, referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos".

Por lo que, teniéndose en cuenta el principio general de derecho recogido en el artículo 9o del Código Civil, que señala que "la ley solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior", se entienden derogadas las disposiciones del Código Penal aplicables como delitos comunes a los Altos Funcionarios.

En el artículo 2o de la ley en estudio, se enumera quiénes serían considerados como Altos Funcionarios de la Federación, añadiéndose, además de los previstos en el artículo 108 constitucional, a los jefes de Departamento Autónomo (Departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal, de Caza y de Pesca, etc.)

En el capítulo II, en el que se alude a "Los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales" se establecía lo siguiente:

Artículo 18.- Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, LOS NO COMPRENDIDOS EN EL ARTICULO 2o DE ESTA LEY", haciéndose una larga lista de los distintos tipos tomados del Código Penal del 31. De todo lo anterior resultaba que solamente podían ser sujetos activos de los delitos descritos en el citado artículo 18, aquellos funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito no comprendidos en el artículo 2o de esta Ley, otorgándose una absurda inmunidad para los altos funcionarios de la Federación por los delitos (oficiales) descritos en el artículo 18 y que equivocadamente se atribuyen sólo a los demás funcionarios.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los "demás funcionarios" se estableció en el artículo 70, que si el funcionario o empleado desempeñaba labores que no se pudieran abandonar sin causar graves perjuicios y trastornos a los servicios públicos o al interés general, comprobado el delito si mereciera sanción corporal, y existiendo la presunta responsabilidad del funcionario o empleado acusado el Juez que conociere del asunto se dirigiría a la autoridad de quien dependa el nombramiento de aquel, decretando la aprehensión del

funcionario o empleado y pidiéndole lo pusiese a su disposición, pudiendo acordarse la petición del Juez en un término de 24 horas o del tiempo estrictamente indispensable para cubrir los servicios que el inculpado tenga a su cargo. Fuera de este caso el Juez podía directamente mandar cumplir la orden de aprehensión.

Es preciso señalar que el órgano encargado de juzgar sobre la conducta de estos funcionarios o empleados públicos, era un Jurado de Responsabilidades integrado por:

- 1.- Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, Territorio o Estado.
- 2.- Un representante de la prensa.
- 3.-Un profesionista que no sea funcionario o empleado público.
- 4.-Un profesor.
- 5.-Un obrero .
- 6.-Un campesino; y
- 7.-Un agricultor, industrial o comerciante.

Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y de la Defensa, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, siendo inatacables sus veredictos y solo eran apelables las sentencias condenatorias que dictaran los Jueces en cuanto a la sanción impuesta.

En opinión del maestro Raúl F. Cárdenas "Los Constituyentes de 17 pensaron que de esta suerte se podía combatir con mayor eficacia la corrupción, mal endémico de nuestro país, y confiaron que el propio pueblo sería implacable contra los corruptos"¹¹, sin embargo el Jurado Popular resultó contraproducente por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos.

En el artículo 103 de la Ley en comento se hace referencia al enriquecimiento inexplicable señalando que si algún funcionario o empleado público se encontraba en posesión de bienes, fuera por sí o por interpósita persona, y que excedieran de sus posibilidades económicas, el Ministerio Público procedería a la investigación del origen de dichos bienes, asegurándose estos.

Otra cuestión relevante era, en lo relativo a la obligación que todo funcionario o empleado público tenía de hacer la manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República, del Distrito Federal o del Estado respectivo, dentro de los 60 días a partir de que tomaba posesión del cargo, si transcurrido el plazo mencionado no se cumplía con esta obligación, quedaba sin efectos el nombramiento, también debía presentarse manifestación de bienes dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del cargo, ya que de no hacerse, el Ministerio Público procedería a la investigación del patrimonio del infractor.

¹¹ idem, pag.86

6.- La Ley de Responsabilidades de 1979

La segunda ley vigente al amparo de nuestra actual Constitución, fue la del 27 de diciembre de 1979, denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, consta de 92 artículos contenidos en cinco Títulos, y sólo dos artículos transitorios que a la letra dicen:

PRIMERO.- La presente ley estará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO.- Esta ley deroga la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación", del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de febrero de 1940.

No se legisló nada respecto de los procesos que se encontraban pendientes de resolución al entrar en vigor la ley en cuestión, lo que determinó que al derogarse la ley de responsabilidades del 40 y que contenía los tipos tomados del Código Penal del 31, los Jueces tuvieran que decretar la absoluta e inmediata libertad de aquellos funcionarios que hubieren incurrido en delitos de responsabilidad oficial, de acuerdo con lo dispuesto por el

artículo 57 del Código Penal Federal, sólo para efectos ilustrativos transcribimos la siguiente resolución:

"México, Distrito Federal a 14 de enero de 1980. Visto el estado que guarda la presente causa así como la certificación con que da cuenta la secretaría, y apareciendo de la misma que, con fecha 31 de diciembre del año proximo pasado, el Ejecutivo Federal promulgo la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue publicada el día 4 de enero del año en curso, en el Diario Oficial de la Federación; y apareciendo que dicha Ley, en su transitorio segundo deroga, la diversa de fecha 30 de diciembre de 1939 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, y atentos a que GUILLERMO GARCIA MIRANDA Y RAFAEL HERNANDEZ GOMEZ se les instruye la causa penal numero 125/79, por el delito de Responsabilidad Oficial, prevista y sancionada por los artículos 18, fracción XXV y 19, fracción XI ambos de la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, a efecto de no violar las garantías individuales de los aludidos procesados, y toda vez que la nueva ley viene a quitar al hecho delictuoso por el cual se les instruye a los mismos la causa mencionada, el carácter de delito que la anterior ley le daba, amén de que, la vigente es omisa con relación a que los delitos cometidos durante la vigencia de la referida ley, serían sancionados conforme a las disposiciones de

la misma, así como en la actual no se alude a que deba considerarse como delictuosos los hechos por los cuales están sujetos a proceso. Los susodichos GARCIA MIRANDA Y HERNANDEZ GOMEZ; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 del Código Penal Federal, 298, fracción III y 300 del Código Federal de Procedimientos Penales, se sobresea la presente causa que se instruye a GUILLERMO GARCIA MIRANDA y RAFAEL HERNANDEZ GOMEZ, como presuntos responsables del delito mencionado, por el cual se les instruyó la causa de mérito, y en tales condiciones póngase en inmediata y absoluta libertad a dichos procesados, cesando de derecho todos los efectos que este proceso debiera producir en lo futuro, consecuentemente, gíranse las bolatas de libertad y oficios correspondiente, háganse las anotaciones respectivas en el libro de Gobierno de este Juzgado, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.- Notifíquese y cúmplase, lo proveyó y firma el C. Juez Licenciado Homero Ruiz Velázquez, Juez Primero de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal; doy fe. (rubricas)".

Tampoco se estableció lo referente a la designación del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales, lo que hacía prácticamente inaplicable esta ley.

El artículo 2o de esta ley incurrió en otro error al ir más allá de lo que expresamente dispone la Constitución, considerando que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales no sólo deberían responder por violaciones a

la Constitución y a las Leyes Federales, sino además de los delitos y faltas tipificadas en esta ley, lo que aunado a la ambigüedad con que fue redactado el artículo 3o, que definía los delitos oficiales, daba como resultado una situación de extrema vulnerabilidad a la soberanía de los Estados. El referido artículo 3o dice lo siguiente: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

III.- El ataque a la libertad de sufragio.

IV.- La usurpación de atribuciones.

V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno de varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VI.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan

carácter delictuoso, conforme a otra disposición legal que las defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

Ningún Gobernador podría defenderse ante tan aberrante disposición. Además la última parte de la fracción VIII, contravenía lo establecido en la Constitución, pues esta señalaba que después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes, es decir con una misma conducta se podía incurrir en un delito oficial y en un delito común; mientras que en esta fracción VIII resulta claro que si un hecho se adecúa a un delito común desaparecerá el delito oficial, aunque queda la duda de si ésta sólo se aplica a la fracción VIII o se extiende a los supuestos de las siete fracciones anteriores.

No se corrigió el subjetivismo con que la ley de 40 diferenciaba los delitos de las faltas oficiales, pues estos eran definidos en el artículo IV como "Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo".

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o

dentro de un año después de concluido aquél, teniéndose por exigida la responsabilidad desde el día en que las autoridades, los partidos, las asociaciones políticas o los particulares se dirigían a la Cámara de Diputados formulando acusación que debería ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara, o de la Comisión Permanente, lo que resultaba acorde al procedimiento establecido para los Altos Funcionarios, pero no encuentra justificación alguna en el caso de los delitos oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a los delitos comunes, la prescripción se sujetaba a las reglas establecidas en el Código Penal. Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de 5 años, ni mayor de 10 años, y por las faltas oficiales, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

Ahora bien, en la exposición de motivos de esta ley, se hace mención a la necesidad de que se otorgue idéntico tratamiento a todos los sujetos de una relación jurídica e incluso se afirma que "la igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia y que, con tal propósito desaparece en la tipificación el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los "delitos de los altos funcionarios de la

Federación y los cometidos por los "demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales", para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables". No obstante los delitos oficiales de referencia, recibieron un trato distinto según sean cometidos por los altos funcionarios o por los demás funcionarios y empleados, pues se establecieron dos procedimientos distintos, en efecto en el caso de que el delito oficial fuera cometido por un alto funcionario, será el Senado el encargado de conocer, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrirse la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes de total de sus miembros, después de practicar las diligencias convenientes, y de oír al acusado, que éste era culpable, quedará privado de su cargo, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro, de los delitos oficiales de los demás funcionarios o empleados conocía un Jurado Popular en los términos que establecía el artículo 20 Constitucional, por lo tanto eran competencia del Poder Judicial, aplicándose, en consecuencia dos criterios distintos, pues en el Juicio Político, propio de los altos funcionarios, no resultando de relevancia los problemas de tentativa, participación, etc., es un juicio de opinión pública que juzga políticamente si un funcionario ha perdido la confianza y debe ser separado de su encargo, es decir debe ser resuelto con un criterio político, pudiéndose tratar de una persona con múltiples virtudes, pero incapaz políticamente, de actuar en bien de la Nación. En el

procedimiento judicial aplicable a los demás funcionarios y empleados de la Federación, debían seguirse todas los institutos de derecho penal, como la tipificación, antijuricidad, culpabilidad, etc., por ser los jueces penales los encargados de substanciar el procedimiento, y el Jurado Popular debía de resolver, según lo establecía el artículo 63 y 64, creandose una situación de desigualdad en la aplicación de la ley.

Por lo que hace a la integración de los Jurados de Responsabilidades, se ordenaba en el artículo 70, el establecimiento de "un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, en cada lugar que estos residieran, y de igual manera un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal por cada uno de los Juzgados de primera instancia en materia penal del Distrito Federal, sujetándose para su integración, competencia y procedimiento, a las disposiciones de los Códigos de Procedimientos Penales respectivos, y a las leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal".

El Jurado de Responsabilidades se conformaba por siete individuos a saber:

- I.- Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso.
- II.- Un representante de la prensa.

III.- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público.

IV.- Un profesor.

V.- Un obrero.

VI.- Un campesino.

VII.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Y se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar, delegación o municipio en que radique el Juzgado de Distrito, o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes por lo menos, del día en que se publiquen las listas definitivas del Jurado.

El artículo 75, disponía que para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades se estaría, entre otras disposiciones, a las siguientes:

I.- En la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, se formarán en cada Juzgado de Distrito con jurisdicción en materia penal, siete listas, por separado, de las personas que figuren en las listas relativas al lugar, delegación o municipalidad de la residencia del Juzgado, formadas para la integración del Jurado Popular Federal, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprendan los nombres de las personas que pertenezcan a cada una de las actividades a que se refirieran las siete fracciones del artículo

71 de la presente ley, con los demás datos que exija dicha Ley Orgánica.

Un error más en esta ineficiente ley pues, es la consistente en que su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 4 de enero de 1980, y toda vez que en los artículos transitorios no se regulaba nada respecto a la integración del Jurado Popular que debiera formarse en la segunda quincena de el mes de noviembre de los años impares, es decir, en noviembre de 1981, dos años después, lo que quizás resultó ser una suerte.

En resumen, esta ley elaborada con extrema ineficiencia y falta de cuidado, en la que el legislador no pudo diferenciar de manera clara y precisa entre responsabilidades de índole político o penal, no hizo distingo alguno acerca de las responsabilidades de carácter administrativo, por lo que en consecuencia, la sanción de inhabilitación aquí contemplada, pudiera considerarse como una sanción penal o política, no administrativa.

7.- La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con la intención de superar una deficiencia que se había mostrado en nuestra legislación: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil; se reformaron y adicionaron diversos preceptos de nuestra Carta Magna, fundamentalmente en el Título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (artículos 22 y 73 fracción VI base 4a 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134), estableciéndose las bases de la responsabilidad administrativa en las que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia que deben orientar a la Administración Pública para garantizar el buen servicio público.

Se reformaron el Título décimo del Código Penal, lo relativo al daño moral del Código Civil y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, todo esto para proporcionar el marco jurídico adecuado para la "renovación moral de la sociedad", postulada por el Licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, y cuya finalidad anunciada, era proscribir la corrupción que caracterizaba al sistema político mexicano.

De igual manera se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor el 1o de enero de 1983, que consta de 90 artículos, contenidos en cinco Títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos; y cuatro artículos transitorios.

Entre otras innovaciones, la ley en cuestión establece un procedimiento administrativo completamente autónomo del político y del penal, permitiéndose así, una vía más expedita para sancionar y prevenir conductas que afectan el buen funcionamiento de la Administración Pública, sin que se impida que en el caso de que dicha conducta también tenga carácter de delito, sea sancionada conforme a la legislación penal.

En esta ley, se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador y que sujetan a todo servidor público, siendo los encargados de vigilar su cumplimiento en primer lugar, los superiores jerárquicos y los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, los que estarán facultados para imponer sanciones disciplinarias tales como: apercibimiento privado o público; amonestación igualmente privada o pública, suspensión, destitución inhabilitación y sanciones económicas hasta por un monto equivalente a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es designada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias, dichas sanciones, además de las mencionadas podrán ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de dos veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento sin importar que exceda de cien veces el salario mínimo, e inhabilitación por resolución jurisdiccional para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por 10 años cuando se cause daño económico o se obtenga un lucro mayor de cien veces el salario mínimo vigente en el D.F. .

En el Procedimiento Administrativo, los servidores públicos tienen oportunidad de ser debidamente escuchados y se contemplan Recursos administrativos de agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos de autoridad, sin perjuicio de la intervención del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que suscitan los actos disciplinarios.

Por lo que hace al personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedará sujeto en lo referente a esta ley, a la Contraloría interna de esa misma Dependencia.

En esta ley, se establece un régimen de Responsabilidad Administrativa que abarca al personal de los Poderes de la Unión y de las Organizaciones Descentralizadas, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

CAPITULO II

EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Uno de los motivos de la existencia del Estado, es la satisfacción de las necesidades colectivas, para lo cual se organiza dividiendo sus funciones en distintos órganos, en nuestro país: "La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división de trabajo aplicado a la teoría constitucional:

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional."¹

1.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, decima edición, México 1981, Edit. Porrúa S.A., pág. 42.

En nuestro sistema jurídico, a cada uno de los poderes le pertenece predominantemente una de las funciones, sin que esto quiera decir que no lleve a cabo las otras dos funciones referidas, por ejemplo, al Poder Ejecutivo además de la función administrativa característica de éste, también le corresponden otras actividades, como la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; resolver controversias en materia fiscal, que es materia jurisdiccional, así nos lo expresa Eduardo García Máynez "Para precisar el concepto de función administrativa es necesario recordar la doctrina de la división de poderes. De acuerdo con tal doctrina, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos, uno material y el otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa es atribuida al Congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos."², de esta forma es como se explica que un acto que formalmente es de índole administrativo desde el punto de vista material resulte, ser jurisdiccional o legislativo.

La función administrativa consiste pues, en palabras del maestro Serra Rojas, en: "...tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público."³

2.- Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, 36a edición, México 1984, Edit. Porrúa S.A., pág 139.

3.- Andrés Serra Rojas, op. cit., pág.62.

Ahora bien, para ejecutar esos actos, así como para el ejercicio del poder, el Estado requiere de órganos públicos cuya creación y competencia debe estar prevista y limitada por preceptos jurídicos para lograr así un adecuado ejercicio de sus funciones, pero para la expresión del poder público no basta con la sola esfera de competencias, se requiere también de la participación de personas físicas que puedan externar la voluntad de Estado, de tal forma que el órgano público actúe a través del individuo.

Para explicar cómo la voluntad de ciertos individuos se considera la voluntad de la administración y el por qué se le atribuye a ésta los efectos jurídicos de los actos que aquellos realizan, se han elaborado diversas teorías cuya explicación robaría las intenciones del presente, baste considerar que "...el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella, sino la unidad que resulta de las personas y las atribuciones, mas los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de las unidades en que el ente se compone."⁴, para poder identificar a la persona física como parte integrante del órgano.

Sin embargo, no obstante lo anterior, la persona física sigue conservando su individualidad, sigue teniendo derechos, obligaciones e intereses propios y particulares, al respecto señala

4.- Rafael Entrena Cuesta, Curso de Derecho Administrativo, vol. I, Madrid España 1982, Edit. Tecnos, pág. 46.

Gabino Fraga "... es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencias, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales" 5, es decir, el ejercicio de poder del Estado se lleva a cabo mediante el actuar de personas físicas, investidas por la ley, de facultades especiales y limitadas por la competencia que esta misma les establece, pero de ninguna manera debe confundirse el acto con la persona que lo realiza, y que por lo mismo, estará sujeto a un régimen jurídico especial, en esta última área, es donde se desarrolla la capacidad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a aquellos de sus trabajadores que no cumplen con sus obligaciones; y que será el estudio del presente capítulo.

5.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 25 edición, México 1986, Edit. Porrúa S.A., pág.128.

1.- Empleados y Funcionarios Públicos.

Antes de entrar al estudio de las sanciones administrativas, resulta necesario delimitar quiénes son trabajadores del Estado y quienes sujetos al derecho disciplinario, puesto que el individuo guarda distintos status frente al Estado entre los que podemos distinguir, el status general de sujeción que tiene por el sólo hecho de pertenecer a una población, lo que lo sujeta a las leyes aplicables a todos los gobernados de ese lugar.

Así también, el individuo puede tener un status especial de servidor público que deriva de una vinculación con los órganos estatales, este status que lo coloca en una situación especial respecto con el Estado y que crea una relación de servicios, sólo se puede generar a partir del otorgamiento de un cargo y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación; es decir en razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo quedará incorporado al órgano público, formando parte de él y adquiriendo un conjunto de derechos y obligaciones que integran su status, puesto que su actuación como parte del órgano público será la expresión misma del poder público. Al respecto Jellinek, al realizar un estudio de los derechos públicos subjetivos, y en relación con las distintas situaciones jurídicas que presenta el individuo frente al Estado, identifica en primer lugar un status pasivo o status subjectionis,

que explica como un estado de sujeción del individuo por el sólo hecho de pertenecer a el ente público; en segundo término, un status negativo o status libertatis que comprende la esfera de derechos que como individuo tiene y que el Estado debe reconocer y respetar; en tercer lugar un status positivo civitatis o estado ciudadano que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos; y en cuarto lugar los status activae civitatis o estado político en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que se realiza a través de diversas formas y mediante diferentes procedimientos, según se trate del órgano al cual se integre y el tipo de trabajo que se vaya a desempeñar, puede ser desde una elección, hasta por el nombramiento directo, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo etc. En el caso de la elección, nos encontramos con un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación en favor de candidatos elegibles, este tipo de procedimiento se identifica principalmente en materia política, estableciéndose en nuestra Constitución Federal el principio de elección directa para la designación del Presidente de la República, en sus artículos 81 y 84; en el caso de los Diputados y Senadores, los regula en sus artículos 51 al 60; y con respecto a los miembros de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal, en el artículo 75 fracción VI, base 3a.

El nombramiento es el acto de voluntad mediante el cual un superior jerárquico nombra a sus colaboradores; este acto puede ser libre o sujeto a aprobación de otros órganos; así por ejemplo, tenemos que, conforme a la fracción II del artículo 89 constitucional, el jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; y de acuerdo con la fracción III del mismo artículo, el nombramiento de ministros, diplomáticos y cónsules, requiere la aprobación del senado.

Comentario aparte merece el hecho de que, conforme al principio de división, de poderes resulta inaceptable que el Presidente de la República pueda nombrar a "todos los empleados de la Unión", puesto que en todo caso, él es el Jefe del Ejecutivo, así que sólo debería corresponderle el nombramiento de los empleados de la Administración Pública Federal.

Así pues, en la Administración Pública los empleados pueden ser nombrados por el jefe del ejecutivo, aunque en la práctica se acostumbra que sólo nombre a sus más cercanos colaboradores, dejando que estos a su vez, nombren a sus subalternos, de tal

forma que los titulares de las Dependencias tengan el ejercicio de esta facultad en sus ámbitos de competencia, y lo mismo sucede en la Administración Pública Paraestatal, aparte de la designación del Director General de cada entidad pública por parte del Presidente de la República, en los términos de los artículos 21, 34 y 40 de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales.

Por otra parte, tratándose de los contratos, pueden ser de distintas clases, entre los cuáles están los administrativos (en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento), y de estos es conveniente enumerar aquellos que se establecen de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios, relacionados con bienes inmuebles y la Ley de Obra Pública, pues en estos casos la relación que se genera queda sujeta exclusivamente a la realización de una obra o la prestación de un servicio determinado que no implica el ejercicio de la función pública, ni incorpora al contratante privado; en el caso de cuando se contrata con una empresa particular para la prestación de un servicio de limpieza o la construcción de determinada obra, esta empresa no se incorpora como parte de la administración, y el personal que trabaja para dicha empresa, queda ajeno a todo tipo de relación jurídica con el Estado. Distinta situación se presenta en el caso del contrato por honorarios en dónde la persona sí ingresa al servicio del Estado ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por normas administrativas, como el Reglamento de Gestión Público Federal, que

en sus artículos 51 y 52, señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Empleados de la Administración Pública Federal. Ahora bien, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental prestan servicios al Estado, como es el caso de los cargos electorales, censales, o de quienes presten su servicio militar obligatorio, el universo de personas que para cumplir con sus funciones emplea el Estado, en la doctrina, han sido clasificadas en dos grandes grupos: Funcionarios y Empleados Públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que mientras unos tratadistas consideran funcionarios públicos como el género, y de él identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios públicos.

Guillermo Haro nos dice que "Respecto a tal diferenciación, es indudable que en nuestra legislación se ha querido dar una señalada significación al concepto de funcionario, proveyéndolo de imperium, esto es, de poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir, caracterizándose por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura. Para Entrena Cuesta resulta necesario distinguir el significado amplio y el estricto del concepto toda vez que en sentido amplio se debe

considerar como "...funcionario público a toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo."6 y en sentido estricto son funcionarios públicos sólo aquellos en que concurren características de incorporación, profesionalidad, retribución y sometimiento al Derecho Administrativo.

El maestro Gabino Fraga hace un resumen de distintas opiniones doctrinales que se han expresado para hacer la distinción entre empleados y funcionarios públicos, señalando los siguientes: "1a Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad, no da ninguna base para hacer tal distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados. 2a Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados. Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro, todos los servidores públicos gozan de una remuneración. 3a También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación

6.- Entrena Cuesta Rafael, op. cit., pág. 215.

jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado. Como más adelante vamos a ver, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibles. 4a Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores. Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades y de auxiliares que ya hemos expuesto en páginas anteriores. Sin embargo, creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad pues tendremos oportunidad de señalar que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios. 5a se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos. Como dejamos indicado al hablar del origen de la competencia (supra, num. 90), todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar. 6a Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo 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 concurra a la formación de la

función pública "7, aceptando éste último criterio como el que realmente corresponde a las ideas consignadas en las disposiciones constitucionales.

Por último la Lic. Olga Hernández Espíndola, nos señala que para la distinción entre funcionarios y empleados públicos se recurre a ciertas "características del trabajo que desompeñan a unos y otros y a la legislación vigente; pone de relieve que, por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los primeros y su revocación del cargo, corresponde al titular del Ejecutivo Federal, pueden ser removidas por éste en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones no es permanente; en cambio, tratándose de los empleados que son meros auxiliares y que únicamente ejecutan el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución, se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales la ley considera que debe darse término a dicha relación y no de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento"⁸, y tomando en cuenta la división que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entre trabajadores de base y de confianza, excluidos estos últimos en su artículo 8 de las disposiciones relativas a los trabajadores de base, concluye que el calificativo de trabajador de confianza coincide con la categoría de funcionario público.

7.- Gabino Fraga, op. cit., pág. 129 y 130.

8.- Olga Hernández, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, primera edición, Instituto Nacional de Investigaciones de la U.N.A.M., México 1985, Edit. Porrúa S.A., pág. 260.

No obstante la falta de uniformidad señalada, encontramos que tres notas características distinguen a los trabajadores que de manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado, estos son: su incorporación, la regularidad de la relación, el sometimiento al Derecho Administrativo.

La incorporación es el acto mediante el cual un individuo se asimila a un órgano público, por éste acto el sujeto se confunde con el propio órgano pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, es el efecto del acto de investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial en favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de su competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de Director, Secretario de Estado, etcétera, en el que se identifican sus fases: la designación y la toma de posesión.

Otro principio básico es el de la regularidad de la relación, que parte del hecho de que se trata de sujetos que se incorporan al servicio con una idea de permanencia, como su ocupación habitual, como su modo de vida, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con carácter eventual.

El sometimiento al Derecho Administrativo constituye una característica más; la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano, implica la sujeción a las normas que

establecen la existencia y funcionamiento del mismo órgano, por lo que independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presenta, su actividad es materia del Derecho Administrativo. Sin embargo, y toda vez que la multiplicidad de definiciones legales de funcionario y empleado público, pues las leyes, en razón de la finalidad que persiguen la caracterizan de una u otra forma, es necesario acudir en cada caso particular a lo que expresamente establezcan cada una de las leyes que lo regulan; ahora bien, si en la doctrina, en donde se manejan primordialmente los términos empleado y funcionario, no encontramos uniformidad respecto a las características que los diferencian, nuestra legislación positiva no es más afortunada, pues en ella impera una enorme confusión terminológica, lo que agudiza tremendamente el problema de determinación conceptual de los servidores públicos.

2.- El carácter de trabajador al servicio del Estado.

Para poder delimitar la situación jurídica de los empleados y funcionarios públicos, es conveniente partir de los preceptos constitucionales y legales, para después ubicar a aquéllos cuyas relaciones quedan reguladas por el Derecho Disciplinario.

En principio nuestra Constitución Política Federal además de los términos funcionario y empleado, utiliza los de "trabajadores y "servidores públicos"; así tenemos que respecto al Poder Legislativo los artículos 74 y 77 se refieren a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y de ambas Cámaras; con relación al Ejecutivo, el artículo 89 fracción II, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la Unión; y por lo que hace al Poder Judicial, los artículos 94 y 102 se refieren a empleados y funcionarios. De igual forma, el artículo 123 en su apartado B regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores; el 128 se refiere al juramento que todo funcionario público debiera hacer antes de tomar posesión de su cargo, de respetar y hacer respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen; por último, el Título IV utiliza el término de "servidores públicos".

Ahora bien, en apariencia el artículo 123 constitucional en su apartado "B", así como la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, son los ordenamientos que establecen y regulan las relaciones jurídico-laborales entre el Estado y sus trabajadores, lo que dista mucho de ser exacto, puesto que, independientemente del régimen particular que rige a los Diputados y Senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y a los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, las relaciones laborales de múltiples trabajadores son reguladas por el apartado "A" del antes citado artículo 123, que en su fracción XXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y en general a los organismos descentralizados, integrantes de la Administración Pública Federal en los términos del artículo 90 constitucional; lo que primariamente establece una división del régimen jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado por una parte, regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, y por otra los que regula el apartado "B" del mismo artículo y su ley reglamentaria, dentro de estos últimos es conveniente excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 80 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, estos son:

d) Los trabajadores de confianza, los cuales se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional que garantiza para ellos las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social pero que en términos generales carecen de un estatuto jurídico propio y de estabilidad en el empleo.

e) Los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, cuya situación prevé la fracción XIII del mencionado apartado "B", y cuyo régimen es regulado por las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y de la Armada de México.

f) Los miembros del servicio Exterior Mexicano, señalados en la fracción XIII del multicitado apartado "B" y regulados por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

g) En general, los que ejercen funciones de seguridad pública, sujetos a sus propios reglamentos y excluidos del régimen general.

h) Los trabajadores sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo al Código Civil Federal.

Todo lo anterior pone en claro la enorme diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, lo que crea confusiones y dificultades así como grandes diferencias entre ellos, lo que nos impide hablar de un sólo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

Esta situación de desorden jurídico no es sólo un problema de nuestro sistema, el maestro Entrena Cuesta nos dice "El concepto de funcionario público es uno de los más imprecisos de cuantos se manejan en la doctrina jurídico administrativa, debido en parte, a la discrepancia entre su sentido vulgar y técnico, y, de otra, a la diversidad de criterios con que se emplea en el Derecho Positivo".⁹

9.- Entrena Cuesta, op. cit., pág. 276.

Es posible que esto se deba a que en la naturaleza de la incorporación de los trabajadores al Estado ha variado según los cambios del mismo en su estructura y en sus actividades, a partir de la transformación a Estado de Derecho, en que sujeta sus relaciones a un ordenamiento jurídico; y más tarde cuando pasa a ser un Estado intervencionista, asume gran número de actividades, antes propias de los particulares, con lo que utiliza formas de derecho privado, sometiéndose a las normas que las regulan.

Al respecto Entrena Cuesta explica que "... en la época del Estado absoluto prevalecía la idea de estimar que el funcionario se encontraba en un mero estado de sumisión en relación con la Administración Pública, la que lo designaba por un acto de poder, revocable en cualquier momento, en cambio cuando surge el Estado de Derecho, y con él prevalece la idea de garantía de los particulares, se abra paso a la teoría de la existencia de un contrato privado entre ambas partes y como tal inalterable por cualquiera de ellas.

Ambas teorías caen en desuso conforme avanzamos en el siglo XIX y adquiere madurez la doctrina jurídica administrativa, surge entonces la idea de estimar que entre la administración y el funcionario existe un contrato, pero de carácter administrativo; el contrato de función pública."¹⁰

10.- Idem, pág.289.

Sin embargo lo anterior no es unánimemente aceptado en la doctrina administrativa, ya que para muchos la incorporación se produce por un acto-únion como lo denomina Gabino Fraga: "Ahora bien; este 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, es el acto que la doctrina denomina acto-únion".¹¹

Resumiendo, de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, la doctrina diferencia a los que están sujetos a una relación laboral de los que no lo están, excluyendo a éstos últimos por su falta de incorporación, ya que no se da una relación de dirección y dependencia, como es el caso de suministro o de obras públicas. Respecto de los que son considerados trabajadores del Estado se utilizan los términos empleado y funcionario público.

El término "empleado público" se utiliza para identificar al trabajador de la Administración Pública Centralizada, conocido generalmente como burócrata, y del universo de empleados públicos se diferencia a los funcionarios como aquellos que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección como es el caso de los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores, etcétera.

11.- Gabino Fraga, op. cit., págs. 133 y 134.

Desde el punto de vista laboral, el término más amplio es el de "trabajador del Estado", pues abraza a todo el que se sujeta a una relación laboral con el Estado, luego tenemos al "empleado público" que se circunscribe al trabajador de la Administración Pública Centralizada, y finalmente al "funcionario público" con atributos particulares que derivan de su condición jurídica.

Independientemente de lo expuesto, en nuestro sistema jurídico se dio un gran avance al reformarse en diciembre de 1982 el Título IV de la Constitución Federal, estableciéndose las bases para regular la relación de servicios entre el Estado y los trabajadores con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y laboral burocrático, atribuyendo el carácter de "servidor público" a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un verdadero código de conducta instituido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y permitiendo sancionar a quienes con su conducta afectan los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Así pues, con el término más genérico de "servidor público" se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, quién por participar en el ejercicio de la función pública, se sujeta a un régimen especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones; al respecto nos dice Guillermo Haro: "Por lo que hace a la introducción que hace la

última reforma constitucional del término 'servidor público' éste nos párese correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública incluyendo inclusive a los representantes de la elección popular, miembros del poder judicial, etcétera; éste término uniformado nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado".¹²

12.- Guillermo Haro Belchez, La Reforma de la Función Pública en México, Madrid 1986 Instituto Nacional de Administración Pública, pág.213.

3.- Deberes y Obligaciones del Servidor Público.

Como lo anotamos con anterioridad, todo individuo por el sólo hecho de formar parte de la población de un Estado, posee un conjunto de derechos y obligaciones que condicionan su actuar (estado general de sujeción), además de éste, para quien participa en el ejercicio del poder del Estado, existe otra serie de obligaciones adicionales que se conoce como estado especial de sujeción, estas últimas obligaciones tienen como fin la realización de la función pública; sin embargo su contenido puede ser de diversa naturaleza, pues cuando tienden a la realización de la prestación material del servicio, su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, con independencia del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Algunos tratadistas prefieren utilizar el término "deberes" que el de obligaciones, por considerar el carácter ético de la función del empleo público; así nos lo señala Manuel Ma. Díez "La doctrina afirma que es preferible utilizar la expresión 'deberes' de los funcionarios públicos en lugar de 'obligaciones', a fin de que se acentúe el carácter predominantemente ético de la función del

empleo público" 13, sin embargo en nuestro sistema jurídico se utiliza el término de obligaciones, en principio y para los efectos del presente estudio, utilizaremos de manera indistinta ambos términos por considerar que se trata de principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública, elevados a preceptos legales.

En nuestra Carta Magna estos principios se encuentran plasmados en los artículo 109, fracción III, y 113, que establecen que el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, pero la sola enunciación de estos principios, no basta para el establecimiento del status de servidor público, ya que como principios éticos estarían sujetos a la apreciación subjetiva de la autoridad, que determina cuándo una conducta las viola y cuando no, faltando al fundamento de certeza jurídica indispensable en las relaciones públicas, el jurista Delgadillo Gutiérrez señala : "Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la Administración son numerosas y se encuentran tanto a nivel constitucional como legal y reglamentario.

Desde el punto de vista constitucional, los funcionarios, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberán presentar

13.- Manuel Ma Diez, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires Argentina 1981, Edit. Plus Ultra, Tomo II, pág. 155.

la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (art.128).

Para todos los funcionarios públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos, y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia."14

La propia Constitución estableció en su artículo 113, que serían las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las que determinarían sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, a fin de salvaguardar los valores mencionados y que en seguida analizaremos.

A la legalidad la podemos entender como lo contrario a la arbitrariedad, al capricho, y su establecimiento rebasa el mandato constitucional de los artículos 14 y 16 como garantía individual, ya que en éste caso no se trata de actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, por lo tanto baste con que la actuación del servidor público lesione el ejercicio de la función pública para que se haga acreedor a una sanción, con independencia de que se afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular. Se trata pues de "formular y ejecutar, en su caso

14.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México 1986, Edit. Limusa, pág.150.

los planes, programas y presupuestos correspondientes, y cumplir las leyes y otras normas que determinarán el manejo de recursos públicos".15

El valor de la honradez ha sido exigencia popular a quienes se encuentran en el ejercicio del poder público, principalmente en lo que se refiere a los recursos económicos del Estado, ya que tradicionalmente encontramos manifestaciones contrarias de quienes consideran los puestos públicos como botín, lesionando con su actuar la confianza depositada en los servidores públicos, pero su contenido va más allá de lo económico, exige ajustar la conducta del servidor público a principios morales que deben ser constantes en todo individuo, Manuel Ma Díez se refiere al deber de "dignidad", y al respecto afirma que "Este deber se llama también de integridad, e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales" 16, es pues utilizar los recursos (dinero, vehículos, instalaciones, maquinaria, etc.) que se tienen asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos, no aprovechándose de las facultades que el empleo le concede al servidor público para mandar a otros en beneficio personal, haciendo negocios propios y desvirtuando los fines del cargo; no aprovechándose de la información que uno maneja

15.- Seminario de Renovación Moral, La Responsabilidad en el Servicio Público, México 1985, Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pág 11

16.- Manuel Ma Díez, op. cit., pág. 120.

para cuestiones de su trabajo, para sacar adelante otros intereses que no son los del cargo o los de la institución.

La lealtad se refiere a la entrega que se exige del servidor público para con la institución, preservando los intereses públicos, que deben ser los de la nación con independencia de intereses particulares, partidistas o sectarios, la lealtad se debe al país, a la instituciones y corporación a que pertenece, no a las personas.

La imparcialidad consiste en no beneficiar a unas en perjuicio de otras, por lo que la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Podemos definir a la eficiencia como el "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"¹⁷, en otras palabras, es la correcta utilización de los recursos del Estado que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación.

Por tanto, todo servidor público deberá utilizar los recursos públicos, tanto materiales como humanos, con el mayor cuidado, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcione.

17.- Seminario de Renovación Moral, op. cit, pág.9.

En cumplimiento del mandato constitucional, se estableció en 23 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de sanciones administrativas; por la importancia de éste artículo nos permitimos transcribirlo.

ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rigen en el servicio de las Fuerzas Armadas:

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia o Entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o

total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

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

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

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por 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, o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

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

XIX Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaria de la Contraloría, conforme a la competencia de esta;

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

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

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

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

Este artículo, esencial en nuestro sistema de responsabilidades administrativas, ha recibido diversas críticas entre otras las de el maestro Soberanes Fernández que dice: "Contra dicho precepto, en lo general podemos enderezar dos tipos de crítica, una formal y otra de fondo, veamos la primera: el artículo 47, el capítulo I del Título tercero de la ley, así como el artículo 113 constitucional, plantea dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos; ahora bien, todas las normas de derecho público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que pretenden salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etcétera, por lo cual habría que precisar que en un

artículo de esta ley no se pueda comprender esas obligaciones, por ello, insistimos, se debió calificar simplemente como 'causas de responsabilidad administrativa'.

"Pero pasemos a la crítica de fondo y esta es que las 22 fracciones del artículo 47 han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permiten sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público, por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o reglas de trato? pensamos que se debe reformar ese artículo para precisar su contenido."18

Por nuestra parte consideramos que esto se obedece a que el legislador quiso prever en el artículo 47, cualquier conducta que contraviniese los valores antes estudiados, no precisando cada una de las hipótesis que se pudieran presentar en un ámbito tan grande como es la Administración Pública, y aunque no creemos necesario que se establezca una descripción legal como la que se refiere el principio nullum crime sine lege que se aplica en el ámbito penal, por tratarse sólo de medidas disciplinarias si consideramos que se requiere una determinación de las obligaciones funcionales y que se definan mejor los términos que se prestan a apreciaciones subjetivas, tales como el concepto de eficiencia.

18.- Jose Luis Soberanes Fernández, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, primera edición, México 1984, Edit. Manuel Porrúa, págs. 132y 133.

De cualquier manera, pensamos que aún la mejor ley puede resultar nefasta si no se aplica correctamente, siendo por tanto necesario una selección depurada de los sujetos encargados de aplicar esta ley.

Por último, es necesario agregar a las obligaciones consignadas en el artículo 47, la establecida en el artículo 80 que se refiere a que todo servidor público, del nivel de jefe de departamento hacia los niveles superiores, y a todo el personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberán presentar anualmente su declaración de situación patrimonial, así mismo en el artículo 88 señala que los servidores públicos no podran solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dádivas, obsequios o beneficios, para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta al cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentren vinculadas directamente con las facultades de que este investido.

4.- Concepto de Responsabilidad.

El término de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances, y prácticamente todas las teorías del derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y en general en el lenguaje ordinario, para poder determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que de alguna manera están presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

"La expresión surge del latín *respondere*, que significa -estar obligado-"¹⁹, también significa prometer, merecer o pagar, así, *responsalis* quiere decir el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) alude al obligado a responder de algo o alguien. *respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, la palabra más antigua de obligación.

19.- Luis María Boffi Boggero, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, Buenos Aires Argentina, Edit. Deriskill S.A., pág 790.

El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de respondere y spondere, puede tener varias acepciones, entre las cuales podemos señalar: 1) como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad), 2) como causa de un acontecimiento, 3) como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo o pagar por algo), y 4) como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno).

El significado que recoge la dogmática jurídica es, que un individuo cuando, de acuerdo al orden jurídico, es sucesible de ser sancionado; en este sentido la responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder el individuo, sin embargo no debe confundirse con él, el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella, aquella señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de esta. la responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple, esto es cuando se comete un hecho ilícito o una falta. "La responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado"²⁰ .

20.- Fernando Castellanos Tena, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, séptima edición, México 1973, Edit. Porrúa, pág. 219

De ahí que es responsable de un hecho ilícito o falta, aquél individuo, que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Por regla general, el autor de un delito o falta, y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un ilícito o de una falta es su autor. En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del ilícito o de la falta y que otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con una norma jurídica.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable, supone culpa por parte del autor del delito o falta; esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable cuando tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió; a la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el acto o misión se realice, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado responsable.

Existen casi tantas clases de responsabilidad como actividades del hombre, pues si bien, ya se dijo que éste es responsable de sus actos volitivos (actos jurídicos), también debe serlo de los efectos o consecuencias que aquellos traigan aparejados. En esta

obra, y a fin de no desviarnos del objetivo de la misma, únicamente se hará mención de algunos tipos de responsabilidad.

i) Responsabilidad de Estado.- Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la Administración Pública, Federal y Estatal, y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica, que restituya el perjuicio patrimonial o inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

j) Responsabilidad internacional.- Es aquella institución jurídica en virtud de la cual, todo Estado al que le sea imputable un hecho ilícito, según el derecho internacional, debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto.

k) Responsabilidad judicial.- Es aquella en que incurren los jueces de las diversas jerarquías cuando cometen faltas graves o delitos en el ejercicio de sus funciones judiciales, y que además de las sanciones respectivas, comprende la relación de los daños y perjuicios que causen a las partes o terceros en la resolución de las controversias que tienen encomendadas.

l) Responsabilidad objetiva.- Se planteó por primera vez a través de la teoría del riesgo creado que postulada por Saleilles y Josserand a fines del siglo XIX, ensanchó el ámbito de la responsabilidad civil, aplicándola no sólo a casos en que se causaban daños como consecuencia de hechos culposos o realizados con imprudencia, sino también a todos aquellos en que el autor del

daño obra lícitamente. Por primera vez se fundó responsabilidad fuera de toda culpa, por el sólo hecho de causar el daño, surgiendo así la idea de responsabilidad objetiva por basarse en un hecho material, que es causar el daño independientemente de todo elemento subjetivo, como es la culpa, o sea una conducta antijurídica.

En sentido político el concepto de responsabilidad es relativamente reciente "...y aparece por primera vez en inglés y francés en el año de 1787. Es en esta fecha en la que Alexander Hamilton publica en inglés su obra titulada *Federalist*. En ella aparecen expresiones tales como gobierno responsable- o responsabilidad de gobierno-, con los cuales se quería significar el carácter por el cual el gobierno constitucional obra bajo el control de los ciudadanos y teniendo presente este control."

Responsabilizarse pues, será responder por los propios actos, es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa, de esta misma interpretación, responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares. En materia administrativa se enmarcan como causas de responsabilidad el incumplimiento de alguna de las obligaciones anotadas en las 23 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.- Responsabilidad administrativa y otros tipos de responsabilidad: civil, penal y política.

Como ha quedado anotado con anterioridad, los trabajadores al servicio del Estado se colocan en una situación especial por participar en el ejercicio de la función pública, por lo que también se sujetan a una regulación jurídica especial y en consecuencia, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone se hacen acreedores a sanciones de distintas naturalezas. "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal." 21

En el mismo sentido nos dice el jurista José de Jesús Orozco Henríquez, "El artículo 109 (constitucional) en vigor establece, con mucho mejor técnica jurídica que el texto anterior, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, delimitando con

21.- Gabino Fraga, op. cit., pág. 169.

claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto el artículo 111 (constitucional) vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de aplicarlas también varían, según el tipo de responsabilidad."22

De esta manera, cuando el servidor público lesiona valores protegidos por leyes penales, la responsabilidad será penal, y por lo tanto, los procedimientos y sanciones serán de esa misma naturaleza; cuando el servidor público en el desempeño de sus funciones de gobierno lesione intereses públicos o el buen despacho de los asuntos incurrirá en responsabilidad política, cuando en el desempeño de su cargo incumpla con las obligaciones impuestas para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, se incurrirá en responsabilidad de carácter administrativo, y por último, cuando con su actuación produzca un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares y conforme a lo establecido en el artículo 1910 del Código Civil Federal, tendrá obligación de resarcirlo.

Así pues, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está integrado por cuatro tipos de responsabilidades; la

22.- José de Jesús Orozco Henríquez, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, primera edición, México 1984, Edit. Manuel Porrúa, pág.115.

política y la administrativa, reguladas por la Ley Federal de los Servidores Públicos, y las responsabilidades civil y penal, reguladas por sus respectivas leyes, y que a continuación examinaremos.

Responsabilidad civil.- La responsabilidad civil, según el maestro Rafael de Pina, "Es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que debe responder".²³

En el Título IV constitucional, que es donde se establecen los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, no se define a la responsabilidad civil, sin embargo, se refiere a ella en el antepenúltimo párrafo del capítulo III, que establece: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", de lo que se infiere que la responsabilidad civil puede generarse a cargo de cualquier servidor público.

Al respecto señala el jurista Orozco Henríquez "Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los

23.- Rafael de Pina Vara, Diccionario Jurídico, México 1986, Edit. Porrúa, pág.428.

particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente".24

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio sin causa justa, por lo que cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurrirá en responsabilidad en términos del artículo 1910 del Código Civil Federal.

Por nuestra parte, consideramos que si los servidores públicos actúan manifestando la voluntad del órgano y no la propia, los daños que ocasionen deben ser imputados al propio órgano para que responda por ellos, aunque internamente exija que su empleado que causó el daño, cubra las cantidades pagadas; al respecto señala el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porqué soportarla".25

Pero de conformidad al artículo 1928 del Código Civil, el Estado sólo responderá de manera subsidiaria; Artículo "128.- El Estado

24.- José de Jesús Orozco Henríquez, op. cit. págs. 125 y 126.

25.- Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Elementos de Derecho Administrativo 2o curso, México 19898, Edit. Limusa, pág. 167.

tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas . Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sea suficientes para responder del daño causado".

Ahora bien si la responsabilidad civil, se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y este la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que éstas disposiciones sean aplicables en las relaciones de Estado-Trabajador, se concluye que la responsabilidad de los servidores públicos sólo se pueda generar frente a los particulares, y si bien es cierto, en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, se producirá la obligación de resarcirlos únicamente en el ámbito administrativo; así por ejemplo en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se establece que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que le sean imputables, responsabilidad que se exigira en la vía administrativa.

Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o de ésta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal

o el patrimonio de cualquier Entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien, por incumplimiento o inobservancia de obligaciones determinadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

De tal manera que la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que cause daño a los particulares; este concepto lo reafirma Soberanes Fernández cuando escribe: "...cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público."²⁶

Del concepto expuesto, se deduce que la responsabilidad civil se integra por los siguientes elementos: sujeto, conducta, y nexo causal.

Con relación al sujeto podemos decir que para que se trate de una responsabilidad oficial, es indispensable que el daño se produzca en el ejercicio de sus funciones, pues si el daño se produce cuando el agente actúa sin estar investido de su cargo, no obstante que se genere responsabilidad, no le será imputable en su

26.- José Luis Soberanes Fernández, op. cit. pág.136.

carácter de servidor público, es decir, aunque en ambos casos el causante directo sea la persona física, el afectado sólo tendrá a su favor como responsable subsidiario al Estado, en caso de que el sujeto actuara en ejercicio de funciones públicas.

Respecto al elemento conducta, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que sea dolosa o culposa; es más el Código Civil no hace referencia a la licitud o ilicitud de la conducta, basta con que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

Por lo que hace al elemento daño, resulta claro que sin éste, no puede generarse la responsabilidad, ya que no habrá nada que resarcir. Tal daño puede ser material o moral, el Código Civil para el Distrito Federal señala que:

"Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación."

Y al artículo 1916 del mismo ordenamiento establece:

"Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás."

Por último, debe existir un nexo causal entre la conducta y el daño, es decir, el daño se debe producir precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por causa distinta o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Resumiendo, la responsabilidad civil de los servidores públicos se genera sólo frente a los particulares, por los daños que aquellos les ocasionan en el ejercicio de sus funciones, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil.

Responsabilidad penal.- De acuerdo con lo que establece el artículo 109 constitucional en su fracción II: "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que al ser reformado nuestro actual Código Penal Federal se comprenden en el capítulo X (artículos 212 a 224), 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo tiene la calidad de servidor público, pero, acorde con las reglas de participación, el artículo 212 dispone : Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente", quedando comprendidas así todas aquellas personas que aun no siendo servidores públicos participan en la misma comisión del delito, así lo señala el jurista Alvaro Bunster "La reforma de acuerdo con la

creciente imbricación que en la realidad de hoy se da como hemos dicho- entre la conducta delictiva del servidor público y la del privado, ha captado en las mallas de la ley penal a éste último, no sólo en su condición de sobornante, como hasta ahora lo hacía en el delito de cohecho, sino en muchas otras previsiones: a) son frecuentes las figuras delictivas, casi todas figuras incorporadas al Código por obra de la reforma, en que se prevé la conducta punible del servidor público como efectuada por sí o por interpósita persona...²⁷; los 11 delitos en que pueden incurrir los servidores públicos son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito; para los que se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar; en común estos tipos penales protegen la incorruptibilidad en el gobierno federal, a este respecto nos dice Alvaro Bunster: "Se conviene que el bien jurídico ofendido por los delitos ministeriales es la administración pública, la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste".²⁸

27.- Alvaro Bunster, La responsabilidad Penal del Servidor Público, México 1984, edit. Manuel Porrúa, pág. 16.

28.-Idem. pág.13

Otro punto interesante es el relativo a la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando incurran en conductas delictivas en el tiempo de su encargo.

Esta protección constitucional, anteriormente denominada fuero, es un privilegio que en materia penal se otorga para proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y consiste en que no se puede procesar penalmente a ese tipo de servidores públicos si no se cuenta con autorización de la Cámara de Diputados, lo que se conoce en la actualidad como Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional, de acuerdo al artículo 111, son: "...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal...", igualmente gozan de protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en estos casos, la declaración de procedencia se enviará a la legislatura local que corresponda, para que, con base en su soberanía, resuelva lo procedente.

Con relación al Presidente de la República, la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre la responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al que corresponde para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, pues La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 25, que se actuará en lo pertinente de acuerdo a lo previsto para el Juicio Político.

Por lo tanto, la Sección Instructora practicará las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, para dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia rendir un dictamen, y en fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculcado y su defensor, así como al denunciante o querellante y al Ministerio Público, se concederá la palabra a las partes para que formulen alegatos y después de retirar a las partes se procederá a discusión y votación en la Cámara de Diputados, de resolverse que ha lugar a proceder en contra del inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la acción de los tribunales competentes, de lo contrario no habrá

lugar a procedimiento mientras subsista la protección constitucional.

Por lo anterior, podemos afirmar que la nueva legislación delimita claramente a la responsabilidad penal corrigiendo en buena medida los errores de que adolecía la ley de responsabilidades del 79, sobre todo en lo relativo a la diferenciación que se hacía entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes.

Responsabilidad política.- La responsabilidad política es definida como "La obligación que tienen los miembros del gobierno de rendir cuentas de su actuación política ante un órgano público competente, señalado en la Constitución, y de cesar en sus cargos por decisión de dicho órgano".²⁹

La fracción I del artículo 109 constitucional establece: "Se impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."

29.- Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III, Coordinado por Mario Martínez Silva, primera edición, México 1981, Edit. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas A.C., pág.409

Enumerándose en el artículo 110 a los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, estos son: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos".

Al respecto nos comenta Orozco Henríquez "La ampliación de los sujetos del juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales, también de alto nivel que independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el Presidente de la República, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho".30

Resulta pues, evidente que se trata de servidores públicos de alto rango que tienen atribuidas facultades de gobierno y

30.- José de Jesús Orozco Henríquez, op cit. págs. 118 y 119.

administración y cuya actuación trasciende en los intereses públicos fundamentales, por lo que no cualquier servidor público podría incurrir en este tipo de responsabilidad.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, también son sujetos de responsabilidad política a nivel federal por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo a fin de que la Legislatura Local resuelva en definitivo. A este respecto resulta muy interesante comentar el punto de vista del jurista Orozco Henríquez que dice: "Hay además, una innovación en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución Federal o de una ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de este, que se establece, en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario estatal".³¹

31.- Ibidem.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la procedencia del juicio político por los actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, estableciendo en 8 fracciones del artículo 7o las causas correspondientes, estas son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Estas causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, pues a diferencia de los tipos penales, su tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes en las Cámaras.

Las sanciones aplicables se encuentran previstas en el tercer párrafo del artículo 110 constitucional y en el 8o de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años, "De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política".32

Siendo el juicio político propio de servidores públicos de alta jerarquía, que desempeñan funciones también políticas lógico es que se atribuya a un cuerpo político su conocimiento por lo que el juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados, a través de una Sección Instructora, es la encargada de practicar las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia o presunta responsabilidad del encausado y proponiendo su sanción.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación examinará el expediente, escuchando al acusado y su contraparte para resolver

a mayoría absoluta de votos, en caso de que la resolución sea condenatoria se designará una comisión encargada de sostenerla ante la Cámara de Senadores. A su vez una sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente dando intervención al acusado y a la comisión acusadora, y formulará sus conclusiones para que después, en pleno, la Cámara de Senadores proceda a la votación, para determinar el resultado será necesaria la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte sentencia.

Responsabilidad administrativa.- Por último, otra de las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público es en las de carácter administrativo, previsto en el artículo 109 fracción III constitucional que establece: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; acorde con esto, el Título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades se denomina Responsabilidades Administrativas, iniciando con la delimitación del ámbito personal de validez del ordenamiento e instituyendo el código de conducta ético en el servicio público.

La regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente de reciente creación, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, no desarrollándose

adecuadamente la administrativa en buena medida por que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, en consecuencia las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon dejandose al derecho laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública, a esto se refiere Héctor Fix Zamudio al sostener: "En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismo públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público".³³

De ahí la trascendencia de las reformas legales de finales de 1982, en dónde se fijaron la naturaleza, objeto y finalidades del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado, de proteger los valores esenciales de la función pública.

Como quedó anotado, los sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que de

33.- Héctor Fix Zamudio, Las responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, México 1984, Edit. Manuel Porrúa, pág. 60

acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2o de la ley de responsabilidades, comprende a los "representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...".

En virtud de que la responsabilidad administrativa constituye un tema esencial para el estudio de la inhabilitación administrativa su desarrollo se complementará en el curso de los dos capítulos posteriores, por lo que aquí sólo dejaremos enunciado que éste se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública .

CAPITULO III

EL PODER DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

En toda organización aún en la más sencilla o primitiva como lo es la familia, la tribu o el clan es necesaria la existencia de un jefe, investido con el poder suficiente para corregir las faltas de los miembros de su grupo, que evite así las desviaciones que afecten la buena marcha del grupo, de igual manera en la formación del Estado se reconoce, en su gobierno, un poder para corregir a los gobernados, siendo este poder un elemento esencial con que cuenta el Estado para la realización de sus fines y que ejerce de manera general entre toda su población.

Además de este poder de corrección general, existe otro especial en su ámbito interno con el que cuenta el Estado para mantener la disciplina de su organización, el poder disciplinario, que define el maestro Serra Rojas como: "la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la Administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encausados la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas, por este medio se

asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública".1

Inicialmente este poder de corrección interno se manifestó sin ninguna restricción, pues al ser reconocida la autoridad del superior jerárquico de manera absoluta podía corregir a sus subordinados a su libre arbitrio, sin embargo el paso del tiempo, se establecieron disposiciones legales que regularon este poder disciplinario, inicialmente y de manera aislada se emitieron documentos que generando una relación de servicios, incluían cláusulas que especificaban las causas de imposición de sanciones disciplinarias, luego se fueron incluyendo en normas de administración interna que, con carácter general, fijaban los aspectos disciplinarios para todas aquellas personas que mantenían una relación de servicios en la Administración Pública, a fin de garantizar sus derechos a la permanencia en el puesto y las prestaciones propias del mismo, por lo que se puede afirmar que, contrario a lo que generalmente se piensa, el régimen disciplinario de los trabajadores surge como una limitación al poder sancionador del superior jerárquico, mediante el establecimiento de normas que limitan su ejercicio y no como una limitación a los derechos de los subordinados.

Así pues, las disposiciones que regulan la disciplina de la Administración Pública, se mantuvieron dispersas en normas

1.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Vol. I, décima edición, México 1982, Edit. Porrúa, pág.465

asimiladas a ordenamientos de distinta naturaleza: civiles, penales, administrativas o laborales, estableciéndose supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades distintas para su ejercicio, pero en nuestro sistema jurídico esta problemática se empezó a solucionar a partir de las reformas legislativas de 1982, con las que de manera clara se demarcan las responsabilidades administrativas que sientan las bases de una regulación disciplinaria.

En el presente capítulo se analizará la obligación disciplinaria que en la relación jerárquica debe guardar quien presta sus servicios en la Administración Pública Federal, así como el poder con que cuenta la misma para sancionar a quien incumpla con las obligaciones que tiene encomendadas.

1. La Relación Jerarquía.

La Administración Pública Federal está integrada por distintos órganos que se encuentran acomodados bajo un orden jerárquico, lo que permite unificar el mando y llevar a cabo sus acciones de manera uniforme, a este respecto señala el maestro Serra Rojas: "Desde el órgano más elevado el Presidente de la República-, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenado y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre diversos órganos centralizados"2. Aunque es conveniente señalar que si bien la relación de jerarquía es una característica de la Centralización Administrativa, no es exclusiva de esta forma de organización como atinadamente lo hace notar Delgadillo Gutiérrez: "La relación de jerarquía no sólo se da en la Administración Centralizada, como erróneamente lo consideran algunos tratadistas, sino que también puede presentarse en los entes descentralizados e incluso en cualquier sociedad mercantil"3.

La mayoría de los autores coinciden en señalar a la jerarquía administrativa como una relación jurídica que vincula a los órganos de la Administración entre sí y con los servicios públicos, permitiendo cohesión y estabilidad, mediante un poder de subordinación, así por ejemplo para Serra Rojas: "La

2.- idem. pág. 500

3.- Delgadillo Gutiérrez, op. cit., pág. 82

jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades"⁴, y el doctor Acosta Romero define a la relación jerárquica como: "... el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejerce por los titulares (personas físicas) de los mismos".⁵

Para que exista la relación de jerarquía es necesario pues que haya una idéntica competencia material de los órganos que se encuentren subordinados en razón de grado, por ejemplo no existiría jerarquía entre el Secretario de Pesca y el Director de Radio, Televisión y Cinematografía, pues no existe en ambas la competencia en razón de la materia, de igual manera se necesita que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, es decir, cuando haya superioridad de grado en la línea competencia, lo cual sólo se produce cuando hay subordinación que se presenta cuando existe el mando y la obediencia.

La relación de jerarquía como vínculo jurídico, no se encuentra contenida en un sólo código o ley por lo que es necesario localizarla y estudiarla en diversas disposiciones como lo son:

4.- Serra Rojas, *ibidem*

5.- Acosta Romero, Teoría Generales Derecho Administrativo, quinta edición, México 1983, Edit. Porrúa, pág. 69

la Constitución, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o Ley Federal del Trabajo, las diferentes leyes orgánicas que regulan la actividad de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, en su caso, las circulares, decretos y todas las demás disposiciones que regulen las relaciones internas entre los servicios públicos.

Ahora bien, siendo la relación jerárquica una relación bilateral, contiene por tanto derechos y obligaciones correlativas entre el superior y el inferior que desempeña cargos en la Administración Pública, a este conjunto de derechos y obligaciones se refiere el tratadista Gabino Fraga cuando escribe: "Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior"⁶. A éstos podemos agregar los poderes de nombramiento, vigilancia, el poder para resolver conflictos de competencia, y por último es poder disciplinario.

a) Poder de decisión. Es la potestad que tienen los superiores para la manifestación de los actos administrativos, dejando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en un estado de resolución: "Decidir es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo,

negativo o de abstención"7. Se decide sobre el nombramiento de los funcionarios, así como de la utilización de los recursos humanos con los que se cuenta, de la aplicación de recursos materiales y financieros sobre la política a seguir en determinada área como la educación, la salud, los energéticos, etc., se decide igualmente sobre el destino que ha de darse a determinado inmueble, sobre las peticiones de los inferiores jerárquicos o de los particulares, etc.

La importancia de las decisiones será en proporción a la jerarquía del funcionario que las tome, en la Administración Pública Federal las decisiones de mayor trascendencia corresponden al Titular del Poder Ejecutivo, y de ahí en escala descendente se establece el poder de decisión según la jerarquía del propio órgano.

b) El poder de mando. Consiste en la facultad que tienen los superiores para dar órdenes, instrucciones o lineamientos a los inferiores jerárquicos pudiendo darse de manera verbal o escrita por medio de oficios, circulares, acuerdos memorándums, telegramas, etc., y pueden tener el carácter de individuales o generales y las circulares siempre tienen el carácter de generales. Como se ha indicado con anterioridad, las circulares y las instrucciones pueden ser de orden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley en cuyo caso, expedidas

por la autoridad competente, producen efecto jurídico respecto a los administrados".8

Siendo el poder de mando una facultad del superior jerárquico, establece en consecuencia un deber de obediencia para el inferior, sin embargo dicha obligación no es ilimitada pues mientras la orden esté ajustada a la ley no existirá problema alguno, pero puede presentarse el caso de que la orden contravenga una disposición legal suscitándose posiciones encontradas: primeramente puede pensarse que si la orden es contraria a la ley el inferior jerárquico no debe cumplirla, pues acorde con el principio de legalidad deberá colocar en primer plano a la ley, solución que no debe aceptarse en forma absoluta ya que permitiría al inferior jerárquico calificar la legalidad de las órdenes superiores y desobedecer aquellas que no considere legales, (lo que si en algunos casos sería favorable a la Administración, como principio general produciría desorden o indisciplina) Por el contrario puede considerarse que aunque la orden sea evidentemente contraria a la ley, el inferior jerárquico deberá cumplirla, lo que tampoco puede aceptarse como principio general, puesto que suprimiría completamente la posición de garantizar un legal funcionamiento de la Administración Pública.

Nuestra legislación resuelve al problema planteado adoptando una posición intermedia, pues de acuerdo con el Código Penal en

su artículo 15, es excluyente de responsabilidad obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aún cuando el mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía, de tal manera que se acepta como principio general la obligación del servidor público de obedecer las órdenes de su superior jerárquico, pero no estará obligado a obedecer la orden cuando exista violación flagrante a una disposición legal o que implique francamente la comisión de un delito, de lo que se deduce que la legalidad constituye una limitante para el poder de mando, de igual manera las órdenes se deben referir a la materia propia del servicio que se presta y dentro de las horas de trabajo. "El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio, en los empleados de base. Si no se obedece se da lugar a la terminación del nombramiento, o sea, el cese".⁹

c) Poder de nombramiento. Es la facultad que tiene para designar a los servidores públicos de los órganos inferiores: así por el ejemplo el Presidente de la República tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores, Secretario de Estado, Jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República, Directores de Organismos Descentralizados, etc., regularmente sólo nombra a su más cercanos colaboradores permitiendo que éstos a su vez designen a los suyos.

9.- Acosta Romero, op. cit., pág 72

La facultad de nombramiento es una cuestión subjetiva por lo que para seleccionar a quien ha de ocupar un puesto además de tenerse en cuenta la capacidad, los conocimientos prácticos, la experiencia, etc., entraña también una relación personal lo que da origen a una obligación de lealtad. Sin embargo, es preciso señalar que la facultad de nombramiento no está distribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa.

d) Poder de vigilancia. Es la facultad que tienen los superiores de supervisar el trabajo de los subordinados y se lleva a cabo mediante actos materiales que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones, auditorías, etc., o asuntos, y en general todo acto que tienda a dar conocimiento a los superiores del desempeño de las funciones de sus subalternos. Los medios por los cuales se realiza la vigilancia pueden servir también para comprobar irregularidades en la actividad del servidor público, en cuyo caso deberá instruir el procedimiento necesario para la corrección y la sanción correspondiente.

e) Poder de revisión. Es la facultad con que cuenta el superior jerárquico para revisar el trabajo de los inferiores a fin de aprobar sus actos o suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

f) Poder para resolver conflicto de competencia. Entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea por que dos o más órganos se consideren legalmente facultados para resolver una situación o conocer de un asunto determinado, o bien porque ninguno se considere competente, esto puede ocurrir a nivel intersecretarial, en cuyo caso correspondera al titular del Poder Ejecutivo resolver a través de la Secretaría de Gobernación, quien deberá conocer del asunto, también puede ocurrir que dentro de una misma Secretaría, dos direcciones planteen conflictos de competencia en cuyo caso, corresponderá al Secretario del ramo resolver la cuestión mediante el acuerdo correspondiente.

g) Poder disciplinario. Es la facultad superior jerárquico para sancionar a sus subalternos que transgredan las obligaciones que la función pública les impone. En nuestro país este poder disciplinario se pone de manifiesto en la Ley Federal de Responsabilidades, que faculta al superior jerárquico para la imposición de sanciones administrativas.

2. El Control Jerárquico de los Actos de los Subalternos.

La relación de jerarquía implica facultades de las autoridades superiores no sólo con la persona de los inferiores, sino también sobre sus actos. En este caso las facultades derivadas de la relación jerárquica permiten al superior aprobar previamente los actos de los inferiores, esto debe entenderse como una competencia propia de la autoridad superior que puede actuar de oficio, sin que esto signifique sustituirse en la competencia de las autoridades inferiores, es decir la autoridad inferior dicta el acto y la superior lo revisa y lo aprueba o en su caso obliga a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. Si el superior substituyendo al inferior realizara el acto que a aquél corresponde, daría lugar a un trastorno en la competencia de ambas que daría como consecuencia un desorden en la Administración Pública. Así las facultades jerárquicas con respecto a los actos administrativos, se entienden como ejercitadas respecto de los actos que realiza el inferior.

Los superiores jerárquicos por tanto, dentro de su ámbito de competencia pueden suspender, anular o modificar los actos que realizan los inferiores por considerarlos ilegales o que aún siendo perfectamente legales no son del todo benéficos para la buena marcha de la Administración. Esta potestad para modificar los actos por falta de oportunidad se presenta cuando la ley misma deja a las autoridades facultades discrecionales para

determinar el momento oportuno en que determinado acto debe dictarse, esta discrecionalidad suele ser de manera muy amplia aunque no ilimitada, la relación jerárquica supone en las autoridades superiores facultad para apreciar los motivos mismo que inclinaron la discreción de los empleados inferiores para tomar determinada decisión en cuanto a la oportunidad de realizar un acto, pero siendo tan amplio el campo dentro de la Administración Pública Federal y tan diversas las actividades que desarrolla, existen casos en que la misma ley determina que el acto realizado por un servidor público a quien se le atribuye competencia, sea declarado definitivo, en estos casos de excepción implícitamente se desconoce la facultad de revisar el acto de subordinado, esto obedece al motivo de oportunidad del acto, pero cuando no existe esta declaración de la ley, el principio general es que la autoridad superior tiene el derecho y la obligación de intervenir y calificar sobre los actos emanados de los órganos que le están subordinados.

La facultad de modificar los actos ilegales de los inferiores debe estar presente en todos los casos puesto que como lo dijimos con anterioridad en un Estado de derecho como el nuestro los actos de la autoridad están subordinados a la ley que regula su actuación, por lo tanto este principio de legalidad debe ser respetado por la Administración. En ocasiones la revisión de la legalidad de los actos emanados de un órgano, en cuyo caso será necesaria una disposición expresa de la ley, la cual no se

necesita para que el control de legalidad se ejercite por la autoridad jerárquica superior.

El control jerárquico de los actos de los subalternos puede ejercitarse oficiosamente o bien, a petición de parte. "La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo".¹⁰ En éste último caso, si el particular se sienta afectado en sus derechos, podrá acudir a las instancias legalmente instituidas para impugnar el acto administrativo, tratándose de sanciones disciplinarias, más tarde habremos de estudiar los medios con que cuentan los servidores públicos para atacar aquellas resoluciones que les causan agravios.

Por tanto esta potestad para revisar y corregir los actos de los subalternos, se realiza en forma a priori, antes de que el acto adquiera dentro de la administración la definitividad, por lo que no se trata propiamente de un medio de impugnación, como lo es el recurso de revisión que: " debe a) estar previsto en la ley; b) debe interponerse dentro de un plazo previsto en la ley; d) debe ofrecerse y desahogarse pruebas; e) debe alegarse conforme a derechos, y f) la autoridad superior está obligada a dictar resolución en cuanto al fondo, revocando, modificando o

10.- Gabino Fraaga, op. cit., pág. 503

confirmando el acto recurrido".¹¹ Por tanto, esta potestad de revisión y corrección constituye sólo un instrumento con que cuenta el superior para el debido control de los actos de los subalternos.

11.- Acosta Ronero, op. cit., pág. 73

3. La Obligación Disciplinaria del Inferior Jerárquico.

Como quedó precisado con anterioridad en el segundo capítulo, el individuo que presta sus servicios para el Estado queda sujeto a un conjunto de obligaciones propias particulares de su empleo, además de éstos, se sujeta a las obligaciones que de manera general enumera el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades y cuyo incumplimiento trae como consecuencia el ejercicio del poder disciplinario con que cuenta el superior jerárquico.

En la Administración Pública, dicha facultad disciplinaria es materia que presenta grandes dificultades debido a la diversidad de actividades que de distinta naturaleza realiza el Estado (actividades industriales, de investigación, de servicios, comerciales, etc.), y que originan diferentes tipo de relación de servicios dando lugar a la promulgación de distintas leyes para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige a todas ellas. Inicialmente el objeto de la relación es la prestación de servicios, por lo que encuadra en el marco del Derecho Laboral, sin embargo siendo el Estado "el patrón" se excluye el principio del equilibrio entre capital y trabajo. "La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada, la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la

parte patronal, mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir, que tiene finalidades esenciales de lucro, el Estado se encamina a servir y atender al bienestar general, que es su obligación política y administrativa"12

Tomando en cuenta lo anterior, y toda vez que la actividad que desarrolla la Administración responde a intereses superiores, el servidor público no sólo deberá realizar las operaciones materiales para las cuales fue contratado, sino que su actuar deberá ajustarse a los lineamientos fijados en interés a la colectividad, generándose así una obligación disciplinaria, cuyo incumplimiento deberá ser sancionada por la Administración misma, con independencia del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral. Las obligaciones que hacen por acuerdo de voluntades son independientes de aquellas que son impuestas por el legislador por lo que un contrato no puede modificar o limitar el poder disciplinario de la Administración Pública, asegurando impunidad mediante un contrato.

Por lo tanto podemos diferenciar un régimen estrictamente laboral, con carácter prestacional y de contenido material, de uno disciplinario que tiende a la conservación de valores éticos establecidos para quien participa en la importante y delicada actividad de la Administración Pública, subsistiendo

12.- Cauton Moller, Derecho del Trabajo Burocrático, edit, PAC, México 1988, pág. 95

concomitantemente estos dos regímenes, de naturaleza, contenido y fines distintos, y por lo tanto, con procedimientos y autoridades diferentes.

La potestad sancionadora es propia del superior jerárquico, no resultaría lógico que se otorgara atribuciones a una autoridad sin el poder suficiente para realizarlas, en nuestro sistema jurídico esta facultad de sancionar es reconocida a cada uno de los Poderes de la Unión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala "la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo..." y "lo propio harán conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión".

En el Poder Ejecutivo, según lo estipula el artículo 60 de la propia Ley de Responsabilidades, la facultad disciplinaria corresponde al superior jerárquico, que, conforme al segundo párrafo del artículo 48, es el titular de la Dependencia, o en el caso de las Entidades, al Coordinador del sector correspondiente, quienes lo ejercen a través de las Contralorías Internas de las propias Dependencias, de igual manera se atribuye esta facultad

disciplinaria a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano globalizador de control dentro de la Administración Pública Federal. "Tratándose de los Servicios Públicos de la Administración Pública Federal -dice Ortiz Reyes y por encima de los diversos instrumentos jurídicos de su incorporación 1o. 3o. y 45 de la Ley Orgánica de Régimen Jurídico de los mismos respecto a la Administración Pública en general; es decir, son integrantes del sector público".13

La ley disciplinaria pues, se presenta en cada uno de los Poderes de la Unión, en cada uno de los órganos que los integran, y de acuerdo con su propia organización jerárquica, se atribuye al superior jerárquico la facultad disciplinaria sobre sus propios empleados: "esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencia para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, entre la propia organización y frente a terceros que puedan verse afectado por la acción de éstas, con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tengan a su cargo esta actividad"14

13.- Gabriel Ortiz Reyes, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, México 1983, Edit. Fondo de Cultura Económica op., pág. 106

14.- Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, op. cit. pág. 87

De acuerdo con lo anterior, la facultad disciplinaria dentro de los regímenes de la Administración Pública Federal corresponde en principio al Titular de cada Dependencia, éste la ejerce a través de sus órganos de control, y previa substanciación del procedimiento administrativo para imponer las sanciones disciplinarias que establece el artículo 53 con las excepciones que la propia ley marca, esto es, en materia de sanciones económicas, sólo podrá imponer aquellas cuyo monto no sea superior a 100 veces el salario mínimo en el Distrito Federal, y de las infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias, conocerá la Secretaría de la Contraloría cuyas características peculiares han hecho que sea considerada como dependencia globalizadora del control de la Administración Pública Federal, sin que esto implique superioridad en relación con las demás dependencias, de acuerdo con lo que establece el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece: "artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación está facultada para realizar la función disciplinaria en dos diferentes formas, de manera interna de acuerdo a la fracción XVIII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su titular ejercer las funciones de superior jerárquico; y de manera externa con fundamento en la fracción

XVIII como "... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servicios públicos para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento; y para aplicar las sanciones disciplinarias".

Mientras que de manera interna posee una competencia genérica para sancionar sus empleados, como órgano globalizador de control, sus facultades disciplinarias se limitan a los casos expresamente señalados en la ley esto es:

h) Cuando las Contralorías Internas de la Dependencia incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa (art. 58).

i) Cuando los servicios públicos de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo no se ajusten a lo previsto en la ley (art. 59).

j) Cuando sea procedente la aplicación de una sanción económica superior a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (art. 56 fracción VI, 60 Y 62).

k) Cuando proceda la aplicación de suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerlas (art. 56 fracción IV).

En este sentido resolvió el Tribunal Fiscal de la Federación el juicio 9353/88 cuya sentencia pronunciada el 23 de febrero de 1989 y publicada en su revista tres meses más tarde, dice a la letra: COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE

LA FEDERACION PARA APLICAR SANCIONES. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en tres casos: El primero, en los términos del artículo 56, fracción IV, de la ley de la materia cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan: la segunda cuando se trate de sanciones económicas que excedan a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, tal y 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 responsabilidades administrativas. En los demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del servidor público.

Ahora bien, si la obligación disciplinaria del inferior jerárquico se da en todo momento en que el trabajador presta sus servicios, la facultad para sancionar a quien transgreda esta obligación queda sujeta a un tiempo determinado, en efecto en caso de que el servidor público no cumpla con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de Ley de Responsabilidades, pondrá en acción la facultad disciplinaria de la autoridad, pero ésta debe ejercerse en el plazo que la ley señala, en caso contrario la propia ley declara extinguido el derecho de la autoridad para sancionar al infractor, esto es lo que constituye la prescripción regulada en el artículo 78 de la ley en cuestión, en sus dos fracciones diferenciadas por el monto económico.

El artículo de referencia dispone que la facultad para sancionar a los infractores prescribirá a los tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero, y en tres años en los demás casos contados a partir del día en que se realizaron los hechos ilícitos o a su cesación cuando se trate de infracciones continuas.

Consideramos que en este aspecto, la ley es lo suficientemente específica y clara, por lo que no deja lugar a dudas y resulta evidente que el inicio de un procedimiento administrativo o cualquier actuación que durante el mismo se lleve a cabo, no es razón suficiente para interrumpir los términos de prescripción, como pudiera pensarse si se pretendiera aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles en los referente a las causas que interrumpen la prescripción de la acción, ya que este ordenamiento jurídico sólo es aplicable de manera supletoria en lo no previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no en lo que sí está expresamente regulado, menos aún en contravención al mismo, a este respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación se ha pronunciado en los siguientes términos: LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. PRESCRIPCION DE LAS SANCIONES. Conforme lo dispuesto por el artículo 78, fracción I, de la ley citada, las facultades de superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones

prescriben en tres meses, en los siguientes supuestos: a) si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; o, b) si la responsabilidad no fue estimable en dinero; disponiéndose asimismo, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad. Por tanto, tomando en consideración que la responsabilidad de un empleado o funcionario público se realiza en el momento en que no cumple con sus obligaciones que le señala el artículo 47 de la propia ley, será entonces cuando empiece a contar el plazo de prescripción de tres meses, si el caso se ubica en uno u otro supuesto, y por ello las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones prescribirán si éstas se ejercieran con posterioridad a dicho término*15

Por nuestra parte consideramos que no sólo el aspecto económico es el que debe determinar la prescripción, porque de esta manera únicamente se incluyen aquellas infracciones en donde se genere lucro indebido o un daño, y no se toman en cuenta aquellas otras violaciones a las obligaciones que establecen el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, que aún no teniendo carácter económico, igualmente tutelan principios de lealtad, imparcialidad, eficiencia y honradez, esencia misma de esta ley, y que sin embargo sólo se cuenta con un plazo de tres meses para

poderías sancionar, por tanto creemos necesario que se reforme el artículo 78 tomando en cuenta para la prescripción, además del aspecto económico, la gravedad de la infracción, la intencionalidad de la conducta, la reincidencia y la trascendencia que la conducta infractora tiene en el ejercicio de la función pública, además de que el plazo de tres meses que establece la fracción I del citado artículo 78 resulta demasiado corto para que la autoridad competente pueda tomar un adecuado conocimiento del asunto, a la vez de instruir un procedimiento y emitir una resolución, pues en la mayoría de los casos deben realizarse distintas diligencias, analizar múltiples documentos desahogar pruebas, lo que sin duda requiera de un plazo mayor.

Por otra parte, en múltiples casos las violaciones a las obligaciones que impone el ejercicio de la función pública no son detectadas de inmediato, sino hasta que se realizan revisiones de control o como consecuencia de denuncias que requieren de investigaciones previas, por lo que en caso de no tener un carácter económico, los tres meses de referencia resultan insuficientes para ejercer la función disciplinaria.

Resumiendo, la facultad disciplinaria en la función pública se encuentra en los tres campos en que se divide el ejercicio del poder público, en términos del artículo 49 Constitucional, con un superior jerárquico a la cúspide de cada poder, en la Administración Pública Federal, el titular de esta facultad disciplinaria es el Jefe del Ejecutivo, el cual ejerce por

conducto de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de Estado, como responsables de la disciplina de las dependencias a su cargo, y de las Entidades Paraestatales que le son asignadas como coordinadores de sector, y por excepción a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos que la ley expresamente le señala. La obligación disciplinaria del inferior jerárquico se da en todo momento en que presta sus servicios y en caso de incumplimiento el Estado podrá imponerle una sanción disciplinaria pero para hacerlo deberá sujetarse al plazo que la ley le señala.

Todas estas consideraciones son de carácter general, por lo que son aplicables para la sanción de inhabilitación que prevé el título III de la Ley Federal de Responsabilidades, es decir las autoridades antes referidas son las competentes para aplicar la sanción en estudio por las causales y bajo los plazos establecidos.

4. La Infracción Disciplinaria.

Como quedó precisado con antelación, una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo puede dar lugar a una infracción o delito, o a ambos, dependiendo de las características propias de la violación, siendo de naturaleza distinta, es conveniente identificarlas; con esta intención de diferenciar las infracciones de los delitos se han elaborado en la doctrina administrativa numerosos estudios entre los que más destacan podemos señalar el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo. La primera de estas señala como diferencias esenciales que el delito se produce cuando el acto ilícito atenta de manera directa los derechos subjetivos de los individuos al violar principios morales que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, mientras que la infracción lesiona la actividad que la administración realiza en favor de los gobernados y que si lesiona los intereses de los particulares lo hace de manera indirecta.

La teoría cuantitativa considera que lo que determina la diferencia entre delito e infracción es el grado de peligrosidad de la conducta, de tal manera que se ponga en peligro, y si se violan reglas de poca importancia se trata de una infracción. Por último, la teoría legislativa sostiene que la diferencia entre infracción y delito está en la apreciación que hace el

legislador por lo que habrá que acudir a la ley de determinar si un ilícito queda comprendido en los delitos o en las infracciones, este criterio es el que adopta el sistema jurídico mexicano cuando establece en el artículo 73 de la Constitución, en su fracción XXI la competencia del Congreso de la Unión: "para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse" de tal manera que además de los delitos tipificados en el Código Penal, diversas leyes administrativas tipifican delitos que se pueden cometer contra la Administración como es el caso de la Ley Federal de Aguas, así pues, la Constitución utiliza los términos infracción y delito pero es el legislador quien los delimita y diferencia.

Una vez concebida la infracción como la conducta, definida por el legislador, que infringe las obligaciones de tipo administrativo y sancionadas por la propia administración, es necesario diferenciar aquellas cuyo contenido es de índole disciplinario de las que no lo son, pues aunque todas las infracciones disciplinarias son infracciones administrativas, no todas las infracciones administrativas tienen carácter disciplinario puesto que la naturaleza misma de la obligación incumplida dependerá del vínculo que se tenga con el Estado. En efecto como expresamos en el capítulo II, el individuo guarda diferentes situaciones jurídicas o status frente al Estado, entre ellos el de ciudadano que constituye un estado especial de sujeción, por lo que en caso de infringir un mandato de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en un

delito, pero la infracción disciplinaria como especie de aquella, solo podrá ser cometida por quien tiene el carácter de servidor público y, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, anteriormente se presentaba el problema de determinar cuando la función pública había sido afectada, lo que dio motivo a que el maestro Gabino Fraga escribiera: "La determinación de las faltas disciplinarias significan muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo"¹⁶, por lo que fue necesario que el legislador estableciera cuales son las obligaciones que deben ser observadas para poder preservar los citados valores fundamentales de la función pública. Conceptuada así la infracción disciplinaria en la función pública, como aquella conducta del servidor público que, en ejercicio de sus funciones, incumple con las obligaciones que la ley establece para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible identificar sus elementos esenciales, estos son: La conducta, los sujetos y el objeto.

Para la existencia de una infracción disciplinaria es necesaria una conducta contraria a lo establecido en la norma

16.- Gabino Fraga, op. cit., pág. 70

jurídica, se trata de la manifestación de la voluntad de la persona materializada en una acción u omisión, no basta solo con desear la realización de la conducta, sino que es necesaria su manifestación, este hecho material debe ser contrario a lo que la norma jurídica establece como una obligación. También es necesario que la conducta sea desarrollada en el ejercicio de las funciones públicas, puesto que si la conducta se lleva a cabo fuera de la relación de servicios, no afectará en modo alguno la disciplina administrativa, cabe señalar que, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades, la infracción deba ser de resultado, es decir, basta que se produzca sin que sea necesario que se pruebe la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta infractora.

Por lo que hace a los sujetos, en primero término tenemos al autor de la infracción disciplinaria que debe poseer la calidad de servidor público, es decir, resulta necesario que tenga una relación especial de sujeción con el Estado que deriva de su posición jurídica como participe en el ejercicio del poder público, por lo que una persona aún cuando realice actividades para el Estado y viole alguno de los valores referidos, si no guarda una relación de jerarquía no tendrá el Estado el derecho de imponerle una sanción disciplinaria, tal es el caso por ejemplo de los empleados de limpieza que trabajan para una compañía que contrata con alguna Secretaría de Estado.

En la Administración Pública Federal, el único servidor público que no es sujeto infractor de obligaciones administrativas por ministerio de la ley, es el Presidente de la República de acuerdo con lo que establece el artículo 108 Constitucional que dice: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común", lo cual resulta lógico si se tiene en consideración que el Jefe del Ejecutivo no tiene superior jerárquico.

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades delimita quienes pueden ser los sujetos infractores, remitiéndose al artículo 2o. que a su vez, remite al artículo 108 Constitucional, pero agrega a "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos", con lo cual abarca infinidad de personas, incluso particulares; al respecto señala Orozco Henríquez: "Como se observa, el texto Constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los Presidentes Municipales, ni a los demás autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 Constitucional, a " todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales

Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición"17, consideramos que tan disposición es contraria a la naturaleza de la infracción disciplinaria, puesto que ésta sólo debe producirse cuando exista una relación de jerarquía y el manejo de recursos económicos pueda darse aún sin la existencia de jerarquía alguna. Pasando a otra cuestión, es necesario señalar que por lo que se refiere al sujeto pasivo, necesariamente tendrá que ser el Estado puesto que de lo contrario estaremos frente a una relación de tipo civil, laboral o de cualquier otra naturaleza pero de ninguna manera se dará la infracción disciplinaria.

El otro elemento de la infracción disciplinaria es el objeto, que en este caso es la disciplina en el ejercicio de la función pública, para lo cual se establecieron los valores fundamentales que deben observar en razón del interés general, pues no obstante que al mantener la disciplina en una organización es de interés interno, sin duda, tratándose de la Administración incumbe a todos su buen funcionamiento.

Ahora bien, en la doctrina y en la legislación las infracciones disciplinarias han sido catalogadas como menores y mayores de acuerdo a sus características, en principio se toma como base la cuantificación del daño o perjuicio a partir del salario mínimo pero solo para efectos de delimitar la competencia entre las Contralorías Internas de las Dependencias y la

17.- José de Jesús Orozco Henríquez, op. cit., pág. 114

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que de acuerdo con el artículo 62 de la ley de la materia es competente para conocer de las infracciones mayores, que según lo establece el artículo 56, fracción VI y 60, son aquellas cuya sanción excede de cien veces el salario mínimo; lo que merece una crítica puesto que la calificación de un hecho debe hacerse por su propia naturaleza y no por la sanción de que es conclusión lógica de un procedimiento será mejor partir de la cuantía de la infracción, acorde con lo establecido en los artículos 52, último párrafo, 54, fracción VIII, y el 63, que se refieren al monto del beneficio obtenido, o del daño o perjuicio causado al Estado. Sin embargo, éste mismo criterio de cuantificación que diferencia a las infracciones menores de las mayores, también es considerado para la prescripción como lo anotamos anteriormente, así resulta que las infracciones menores son aquellas que no tiene un contenido económico o que teniéndolo no es superior a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y las mayores son aquellas que por el contrario tienen un carácter económico y rebasan la cantidad antes referida.

CAPITULO IV
LA SANCION ADMINISTRATIVA DE INHABILITACION

En las secciones ordinarias de la LII Legislatura del Congreso de la Unión, que presedieron a la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, propuesta por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid, varios Diputados mostraron sus dudas respecto a las sanciones contempladas en la misma, principalmente la relativa a la sanción de inhabilitación administrativa, el C. Diputado Antonio Gershenson manifestó que el ordenamiento en cuestión le recordaba al Código Di Laboro de Mussolini, o por lo menos al Macartismo, que se caracterizó por las listas negras, al darse la posibilidad, a pesar de estar prohibido por la Ley Federal del Trabajo, de inhabilitar a un trabajador para ocupar un puesto en el Sector Público, por su parte el C. Diputado Daniel Sánchez Pérez estimó que se confundía la sanción administrativa con la situación de aplicar una responsabilidad derivada de una responsabilidad laboral, con lo que se violaría el artículo 50. da nuestra Constitución Política que prohíbe que el derecho de trabajo se vulnere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las condiciones generales de trabajo si es el superior jerárquico quien iba a aplicar la inhabilitación, primero con suspensión y después si aquel quería, siguiendo un juicio en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraja para

que ahí se determinará si se sancionaba o no definitivamente con la inhabilitación.

Asimismo, dijo que cuando la inhabilitación se impusiera como consecuencia de un acto u omisión que implicara lucro, él no conocía ninguna conducta que implicara lucro indebido y que no fuera un delito, que no podía ser una actividad violatoria que nada más se sancionará con una cuestión administrativa cuando era delictuosa, por último hizo referencia a la fracción V del artículo 56 de la iniciativa de la ley propuesta, que a la letra dice: "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables", señalando que se estaba haciendo el reconocimiento de que efectivamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, debería seguir primero la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pidiendo el cese o la terminación del cargo y la inhabilitación; asentado que ésto, tal como estaba estructurado ahí, el superior jerárquico, los coordinadores de las Entidades o la Secretaría, estarían violando la propia Constitución al privar de su trabajo a un sujeto sin existir antes una sentencia jurisdiccional 1

Resulta pues, evidente la polémica que se suscito al incluirse a la inhabilitación en las sanciones administrativas; a diez años de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad

1.- Cfr. Diario de debates de la LII Legislatura del Congreso de la Unión, 29 de diciembre de 1982

de los Servidores Públicos, todavía se siguen generando discusiones en torno a tan importante figura jurídica. En el presente capítulo, toda vez que ya ha sido analizada la facultad disciplinaria del Estado y las obligaciones que todo servidor público debe observar, se pretende aclarar la naturaleza jurídica de la inhabilitación y sus alcances partiendo primeramente del concepto genérico de sanción, haciéndose también referencia a las demás sanciones disciplinarias, se proponen reformas a nuestra vigente Ley de Responsabilidades y a la legislación que con esta se relaciona para lograr una mejor delimitación del poder disciplinario del Estado; por último para complementar el presente trabajo se presentan los medios de impugnación con que cuentan aquellas personas que se consideran agraviadas por una resolución administrativa que se dicte en materia disciplinaria.

1. Las sanciones Administrativas.

Generalmente las normas jurídicas vinculan determinadas consecuencias al incumplimiento de un deber, entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico está la sanción que puede ser definida como: "... la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado 2 La sanción se encuentra condicionada a la realización de un supuesto sancionado, es decir es secundaria en relación con éste último, la relación entre ambas queda claramente resumida en la expresión Kelseniana: si A es, debe ser B, si B no es, debe ser C; cada norma jurídica habrá de prescribir y regular el derecho de la coacción, su esencia se traduce en una proposición, en la cual se enlaza un acto coactivo, como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición, la omisión de la conducta ordenada constituye el supuesto jurídico del segundo.

Atendiendo a la conducta ordenada por la norma infringida, la finalidad que persigue la sanción puede ser: a) El cumplimiento forzoso, que consiste en obtener en forma coactiva la observancia de la norma infringida. b) La indemnización, que pretende obtener una prestación económica del infractor equivalente a la obligación incumplida. c) El castigo, cuya finalidad inmediata es alictiva al restringir los derechos del infractor, tal es el

caso de la destitución la privación de la libertad o la inhabilitación.

En la doctrina existen diferentes clasificaciones de la sanción, así por ejemplo, de acuerdo con el órgano que la aplica pueden ser judiciales o administrativas, conforme a la naturaleza de su contenido pueden ser pecuniarias y restrictivas de derechos, acorde con la naturaleza de la obligación infringida pueden ser civiles, penales, administrativas, laborales, etc., para los efectos del presente estudio analizaremos las sanciones administrativas distinguiéndolas de las sanciones penales, y después nos referiremos concretamente a las sanciones administrativas que son de índole disciplinario.

Nos dice Guido Zanobini: "que son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuyas aplicación reserva la ley a las autoridades administrativas"³, las sanciones administrativas en nuestro país se denominan infracciones y faltas encontrándose enunciadas en las leyes administrativas, mientras que las sanciones penales se encuentran tipificadas en el Código Penal, en las Leyes Federales y en los Tratados Internacionales, y su figura general es el "delito", que entendemos como la acción típica, antijurídica, culpable y sujeta a las condiciones objetivas de la propia figura legal. Por lo que hace a la finalidad del Derecho Penal éste es un ordenamiento eminentemente social, que busca proteger en forma directa a la comunidad contra

3.- Guillermo Zanobini, citado por Serra Rojas, op. cit. pág 430

los desmanes que atentan contra la seguridad social, además de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 Constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, mientras que compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones administrativas: "Las sanciones administrativas son aplicadas por la propia administración en tanto que las sanciones penales son aplicadas por los Tribunales Judiciales de la Federación"⁴, y ésto a pesar de que en la legislación de carácter administrativo se contengan figuras delictivas: "Independientemente de los delitos tipificados en el Código Penal Federal, diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Aguas y el Código Fiscal de la Federación, regulan algunos delitos que se pueden cometer en contra de la Administración Pública. De igual manera, en la mayoría de dichas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas, y a pesar de tratarse de violaciones a disposiciones legales, no quedan encuadradas en el campo del Derecho Penal. Estas conductas se conocen como infracciones administrativas"⁵. En cambio las sanciones administrativas tienen por objeto tutelar el orden de las cuestiones públicas, como lo son la sanidad y la moralidad pública, comprendiéndose también las contribuciones públicas.

Así pues, las sanciones administrativas se encuentran contenidas en las leyes administrativas y en reglamentos de

4.- Idem, pág. 433

5.- Delgadillo Gutiérrez, op. cit. pág. 173

policía y buen gobierno, que generalmente incluyen los procedimientos para aplicar dichas sanciones: "Se trata de un procedimiento sumario en el que se debe respetar el derecho de audiencia para la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las leyes tienen establecido el procedimiento, ni prevén el respeto al derecho de audiencia, con lo cual se violan los artículos 14 y 16 Constitucionales"⁶

Las sanciones administrativas son muy variadas, entre otras podemos señalar: apercibimiento, amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, multa, clausura y arresto hasta por 36 horas, de entre este contexto de sanciones administrativas estudiaremos las sanciones disciplinarias, es decir aquellas que se imponen como consecuencia de una infracción a la disciplina administrativa, y que por lo tanto poseen características que las hacen peculiares.

Las sanciones disciplinarias sólo pueden tener como finalidad la reparación del daño y el castigo del infractor, porque en este caso el incumplimiento constituye un hecho consumado, de tal manera que aunque se obligue al servidor público a otorgar una prestación equivalente, la lesión al bien jurídico protegido (los valores fundamentales de la función pública antes analizados) ya ha sido producido, razón por la cual el cumplimiento forzoso no puede - sanciones administrativas, su contenido competencial es

6.- Idem, pág.229

distinto de las sanciones penales que conforme a los principios constitucionales se atribuyen a la autoridad judicial.

En cuanto a las sanciones laborales las disciplinas se distinguen porque no se derivan de un contenido prestacional, ni tienden a obtener el servicio para el cual fue contratado el trabajador, sino que responden a una necesidad social diferente, a la manera en que se debe actuar en la función pública, protegiéndose los valores públicos fundamentales de legalidad, honradez, etc. Las sanciones que establece el artículo 53 son: apercibimiento y amonestación privados o públicos, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido considerados correcciones disciplinarias de tipo procedimental, que se imponen para prevenir a los infractores de que se abstengan de realizar conductas contrarias al desarrollo del procedimiento y, aunque en ocasiones han sido utilizadas como sinónimos, su contenido no es del todo igual, el apercibimiento es una prevención especial mediante la cual se hace saber a uno las sanciones a las que está expuesto, la Ley Federal de Responsabilidades no define el contenido de esta sanción, y tanto el Código Federal de Procedimientos Civiles como el del Distrito Federal sólo lo mencionan como corrección disciplinaria, y es el Código Federal donde encontramos una definición, en términos de

su artículo 43 dice: "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 reincidente", de lo que se infiere que el apercibimiento constituye: a) una llamada de atención; b) que se hace para quien ha incurrido en una falta; y c) con la finalidad de que no vuelva a incurrir en ella.

La amonestación por su parte, también es una llamada de atención que tiene su origen en el Derecho Canónico en donde se empleaba como: "remedio penal de índole preventivo a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió"⁷, es decir, originalmente no se requería la comisión de un ilícito, bastaba con la sospecha de que se pudiera cometer, sin embargo en nuestra Ley Federal de Responsabilidades, se enuncia como una sanción, por lo que presupone la sustanciación de un procedimiento en donde se pruebe plenamente la responsabilidad del sujeto, no obstante que esta Ley no define su contenido. El Código Penal Federal, en su artículo 42 dice lo siguiente "La amonestación consiste, en la advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, exhortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiera. "Puede ser que en esencia se trate de dos sanciones distintas, puesto que en su origen la amonestación buscaba prevenir un delito, por lo que estrictamente

7.- Diccionario Jurídico Omeba, op. cit. pág. 675

no era una sanción, mientras que el apercibimiento si lo era y se aplicaba posterior al ilícito, como se señala en la Enciclopedia Jurídica Omeba, según la cual: "... se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito"⁸, pero en nuestra legislación administrativa estas figuras no tienen esta característica secuencial y la única diferencia que notamos, en términos de la legislación penal, es que mientras en el apercibimiento existen elementos para creer que el infractor tiene el propósito de reincidir, en la amonestación no, por lo que dada la gran similitud entre ambas figuras consideramos que una de ellas resulta innecesaria.

La suspensión se prevé en dos diferentes formas, como medida procedimental y como sanción, en el primer caso se trata de un acto dentro del procedimiento, cuando se considera conveniente, a juicio de la autoridad, para la buena conducción de las investigaciones, pero en caso de que se absuelva al servidor público se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se cubrirán los sueldos que dejó de percibir; Manuel María Díez llama a esta medida una suspensión preventiva y dice: "... en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces no es

una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa"9, por lo tanto sólo debemos considerar a la suspensión que establece la fracción III del artículo 53 como sanción y que, de acuerdo al artículo 56 fracción V será por un lapso de tres días a tres años.

En relación con esta sanción, el legislador, quizás por temor a afectar derechos laborales, cometió el error de hacer un distinción entre servidores públicos de base y de confianza, al disponer en la fracción III del artículo 56 "... la suspensión ... de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico", y en el segundo párrafo del artículo 75: "Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente", de tal manera que pareciera sujetarse al servidor público a disposiciones distintas según su calidad, cuando sea de confianza la sanción será aplicada por el superior jerárquico y cuando sea de base, ignorando que las sanciones disciplinarias tiene distinta naturaleza, se sujetarán a la "ley correspondiente", pero afortunadamente ninguna de las leyes laborales, que de acuerdo a este criterio pudiera considerarse la correspondiente, prevé algo al respecto, y en cambio la exclusividad de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos para la aplicación de sanciones disciplinarias, si encuentra fundamentos en sus artículos 64 y 65 que establecen el procedimiento para la aplicación de las

9.- op. cit. pág.126

sanciones previstas en el artículo 53, incluyendo la suspensión, y que sustanciaron ante la SECOGEF y las Contralorías Internas, además dada la naturaleza de la sanción, no laboral sino administrativa, puede sujetarse a la impugnación mediante el recurso administrativo o el juicio de nulidad, según lo señalado en los artículos 70, 71 y 73 de la propia ley. Por todo esto resulta conveniente modificar la fracción III del artículo 56, así como el segundo párrafo del 75, no haciéndose distinción alguna entre servidores públicos de base y de confianza, que para la aplicación de una sanción disciplinaria no debe ser relevante, y en todo caso adecuar la legislación laboral para que se considere a la suspensión impuesta por resolución firme de autoridad administrativa, como causal de suspensión en los efectos de las relaciones laborales.

La sanción de destitución impuesta por autoridades administrativas, ha generado múltiples controversias, en buena parte debido a la pésima redacción de las fracciones II y IV del multicitado artículo 56 en las que se establece que: "La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico..." y que "La Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable...", lo que permite considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción, y esto es equivocado puesto que, como lo señalamos anteriormente, las sanciones disciplinarias son sanciones administrativas que corresponde aplicar a la misma autoridad

administrativa, además si nos remitimos a la exposición de motivos encontraremos que señala: "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser: destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República...", por otra parte las sanciones disciplinarias como actos administrativos que son, se presumen validos y de ejecutividad sin la necesidad de que una autoridad diferente las califique, en este sentido escribe Manuel María Díez: Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del Juez"10

Ahora bien, se puede argumentar que la autoridad administrativa no puede aplicar la destitución sin la calificación de la autoridad judicial, porque los derechos del trabajador están protegidos a nivel Constitucional, sin embargo la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a ese mismo nivel. Para evitar confusiones consideramos sería mejor agregar entre las causales de terminación de la relación laboral, la resolución firme de autoridad administrativa, pues de otra manera si se sujetará la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa a la validación de una autoridad laboral, se

10.- Idem, pág. 43

desvirtuaría la naturaleza propia de las sanciones disciplinarias.

La sanción económica sólo es aplicable cuando se causa daño o perjuicio al Estado, o el infractor obtiene un beneficio económico de acuerdo con el artículo 113 Constitucional, que señala: "... 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...", asimismo en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades, se fija en dos tantos la aplicación de la sanción económica a quien obtiene un lucro indebido o causa un daño, esto impide que en imposición se puede graduar de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso por lo que sería conveniente adecuar el artículo de referencia para que se disponga: ' se aplicará hasta dos tantos' permitiendo a la autoridad una más justa aplicación.

La última sanción que establece el artículo 53, es la de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y que por su trascendencia merece ser estudiada con minuciosidad.

2. Etimología y Concepto de Inhabilitación.

La inhabilitación es una sanción cuyo origen es de carácter eminentemente penal por lo que es común que en la doctrina, los tratadistas se refieran a ellas como una pena: "La pena de inhabilitación es muy antigua y no son conocidas, a través de los textos que han llegado hasta nosotros, los efectos que en Roma producía el instituto de la *capitis diminutio*, ha existido en todas las leyes penales de los diferentes países siendo análogos -Por regla general- los derechos cuya privación comprende"¹¹

La palabra "inhabilitación", etimológicamente deriva de las voces latinas *in e* e *inhabilis*, que significa falta de habilidad; la acción de inhabilitar pues, es reconocer o declarar a alguien inhábil o incapaz para realizar algo, o llevar a cabo un acto. Vicente García de Diego considera a la inhabilitación como la: "acción o efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales o morales o de otra índole, desempeñar un cargo, realizar un acto jurídico o proceder en una esfera de la vida jurídica. Pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el ejercicio de determinados cargos o para el ejercicio de ciertos derechos"¹²

11.- Dir. M. Octavio Iturbida, Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., pág. 802

12.- Vicente García de Diego, Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Edit. E.T.A., Madrid España 1984, pág 382

Artenni Capitant define a la inhabilitación como la: "imposibilidad general de hacer o recibir alguna cosa. La indignidad y la incapacidad son casos de inhabilitación"¹³. De acuerdo al Diccionario Enciclopédico Salvat Universal, la inhabilitación consiste en: "Declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener ciertos empleos o cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos. Imposibilidad para una cosa"¹⁴. La Enciclopedia Larousse la conceptúa como: "La acción y efecto de inhabilitar o inhabilitarse. Imposibilidad por causas naturales, morales, o legales, de desempeñar un cargo, realizar un acto o actuar en una esfera determinada de la vida pública"¹⁵. Por su parte Rafael de Pina nos dice que la inhabilitación es: "La sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos o funciones"¹⁶.

De conformidad con las distintas definiciones expuestas podemos concluir que la inhabilitación es el reconocimiento o declaración de que cierta persona no es apta para desempeñar algún acto o actividad, por lo que la sanción de inhabilitación consiste en la prohibición temporal que hace la autoridad competente a una persona para volver a obtener o desempeñar algún

13.- Artenni Capitent, vocabulario Jurídico, Edit. De Palma, Buenos Aires Argentina 1966, pág. 310

14.- Diccionario Enciclopédico Salvat Universal, Edit. Salvat. S.A., España Pág.

15.- Gran Enciclopedia Larousse, Tomo VI, Edit. Planeta S.A. México 1980, pág 289.

16.- Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa S.A., México 1980, pág. 299

empleo determinado. En nuestro sistema jurídico la sanción de inhabilitación no es necesariamente una pena, puesto que no sólo la puede aplicar el Poder Judicial sino que también la aplica el Legislativo y el Ejecutivo, en efecto las sanciones que se establecen para los sujetos de juicio político son: la destitución y la inhabilitación, y será la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, el órgano encargado de aplicarlas mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa acusación de la Cámara de Diputados, según se establece en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 110 Constitucional que a la letra dice: "las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de el número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado, conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes..."

Por otra parte, en el artículo 113 de nuestra Carta Magna se señala específicamente entre las sanciones aplicables por incurrir en responsabilidad administrativa, a la inhabilitación:

"la sanciones aplicables... además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e INHABILITACION...", por eso escribe el Maestro José Luis Soberáñez Fernández: "La Ley Federal de responsabilidades en el artículo 53 habla de la pena de inhabilitación, aunque se trata de una sanción de naturaleza penal es correcto que se contemple en esta Ley Federal, toda vez que se trata de una norma reglamentaria de un precepto Constitucional, que debe precisar las directrices trazadas por nuestra Ley Suprema; sobre todo, debe ser tomada en cuenta por las legislaciones locales"¹⁷, y es precisamente una autoridad administrativa la encargada de aplicarla. Por todo esto podemos definir a la inhabilitación que se establece en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como una sanción administrativa cuyo efecto consiste en la Prohibición temporal que hace una autoridad administrativa a un individuo para volver a desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública Federal.

17.- op. cit., pág.136

3. Elementos de la Inhabilitación.

Con lo expuesto hasta ahora, podemos analizar los elementos propios de la inhabilitación administrativa, éstos son:

a) **Sujeto pasivo.** Esta es la persona sobre la que recae la sanción administrativa en este caso únicamente podrá ser una persona física que detente la calidad de servidor público; no podemos concebir que se aplique la sanción de inhabilitación a una persona moral puesto que ésta carece de voluntad propia, por otra parte la sanción administrativa de inhabilitación es la consecuencia que le sigue al incumplimiento de una obligación disciplinaria, por lo que es necesario que se de una relación de jerarquía es decir, que exista subordinación por parte del sujeto pasivo, subordinación que no se dará en quienes, a pesar de que trabajan para el Estado, no ostentan la calidad de servidores públicos, es el caso por ejemplo de las empresas de mantenimiento con las que contrata la Administración Pública, si por su falta de honradez o ineficiencia afectan los intereses del Estado entonces se podrá recindir el contrato o demandar ante los Tribunales competentes por los daños y perjuicios causados, pero no se podrá sancionar por una obligación disciplinaria que no exista.

b) **Sujeto activo.** En el caso de la inhabilitación administrativa siempre será el ejecutivo el que imponga la

sanción, ya sea por medio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las Contralorías Internas de las demás Dependencias, no obstante que esta sanción pueda ser impugnada ante los Tribunales Judiciales ya que independientemente de que la revoque o la confirme, como dijimos anteriormente su origen seguirá siendo administrativo.

c) Declaración. Es la manifestación que hace la autoridad juzgadora para decidir sobre un caso concreto sometido a su conocimiento, en lo que nos ocupa será mediante una resolución por la cual se imponga la inhabilitación, y deberá ser dictada por la autoridad administrativa competente; esta competencia va en relación con la subordinación del servicio público con la Dependencia que aplica de acuerdo con el principio de jerarquía, por ejemplo en el caso de que un servidor público de la Policía Judicial Federal incurra en alguna infracción administrativa, será la Contraloría Interna de la propia Procuraduría la encargada de aplicar la inhabilitación.

d) Prohibición. Esto es la acción o efecto de vedar o impedir el uso o ejecución de una cosa, en el caso de la inhabilitación administrativa, de volver a desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público; señalamos en el preámbulo de este capítulo que algunas personas consideraban que al prohibirse ejercer un trabajo en el servicio público se afectan las garantías individuales, en concreto el artículo 50. Constitucional, por nuestra parte pensamos que esta sanción no

impide a ninguna persona dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, sino únicamente impide que un sujeto que ha afectado con su comportamiento el buen funcionamiento del servicio público, pueda seguir haciéndolo, es decir el Estado en uso de su poder de decisión, elige que características debe reunir el sujeto que pretende trabajar en el mismo .

e) Término. Es el lapso de tiempo durante el cual el sujeto sancionador se ve impedido para ejercer empleo, cargo o comisión en el servicio público; nuestra legislación sólo contempla la inhabilitación temporal a diferencia de otros países como Argentina, que establece dentro de sus sanciones penales a la inhabilitación permanente, por nuestra parte pensamos que si bien una sanción de este tipo pudiera librar de una vez y para siempre el Estado de sujeto que con su actuar lo perjudica, en ocasiones de manera irreparable, bien pudiera ocurrir que se utilizara a esta sanción como instrumento al servicio de intereses políticos o de índole ajeno al de preservar la buena función del servidor público, por lo que antes de sugerir la adopción de la inhabilitación permanente en nuestro sistema jurídico, propugnamos por una mejor selección de quienes han de aplicar las sanciones disciplinarias. Así pues, en nuestra legislación vigente la inhabilitación sólo se prevé de manera temporal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, para que la inhabilitación pueda tener una correcta aplicación práctica, es necesario que se cuente con un registro completo de los sujetos inhabilitados y que las Entidades y Dependencias Federales remitan la información necesaria oportunamente para mantenerlo actualizado, este registro según lo establecido en el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades, corresponde integrarlo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quien también es la encargada de expedir constancias que acrediten la no inhabilitación de los sujetos que quieran ingresar a trabajar en el sector público federal; en la medida en que éste documento sea exigido para poder desempeñar un empleo en el servicio público tendrá eficiencia esta sanción.

4. Naturaleza de la Inhabilitación Administrativa.

La sanción administrativa de inhabilitación presenta un problema semejante al de la suspensión y al de la destitución, debido a que la mala redacción del artículo 56 da cabida a pensar que sólo puede ser impuesta por una autoridad judicial, dice la fracción V de ese artículo: "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables"; como lo señalamos anteriormente, el órgano competente para aplicar las sanciones disciplinarias es la autoridad administrativa y la ley aplicable es precisamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que de no ser así se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de las facultades del superior jerárquico, y aunque la inhabilitación se encuentra prevista como pena en la fracción XII del artículo 24 del Código Penal Federal, este ordenamiento no es aplicable puesto que su naturaleza, insistimos es diferente.

El problema se origina por la expresión de que la inhabilitación será aplicable por "resolución jurisdiccional", lo que hace suponer que esta sanción será aplicable por un Juez o Tribunal, quizás por éstos distinguidos juristas como el Dr. Ignacio Burgoa consideran que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las

Dependencias carecen de facultades para imponerla 18, pero debemos tener en consideración que la propia ley establece, en el capítulo relativo a "sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas" que la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los Superiores Jerárquicos a través de sus Contralorías Internas, ahora bien, el concepto "Jurisdiccional" debe entenderse en su sentido amplio de decir el derecho en el caso concreto y no referido al órgano judicial como se ha pretendido, tomándolo indebidamente como sinónimo, el mismo Dr. Ignacio Burgoa, cuando hace referencia a la competencia jurisdiccional nos dice: "...refiriendonos ya en especial a la competencia jurisdiccional, ésta se traduce en aquel conjunto de facultades específicas con que jurídicamente esta investidas las autoridades encargadas de desempeñar la función jurisdiccional estatal abstracta"¹⁹ y al caso concreto la autoridad competente es la administrativa, pues no debemos olvidar que aunque a cada uno de los Poderes de la Unión le corresponde predominantemente una de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, esto no impide que lleve a cabo las otras dos, de esta manera lo consideró el Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio 2366/89, en el que resolvió: "...el artículo 56 fracción V de la ley de la materia (en cuyo texto apoya su argumento la parte actora), no señala que la inhabilitación será aplicable por

18.- Vid Revista Proceso núm 676, México 16 de octubre de 1986

19.- Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa S.A., 23a edición, México 1986, pág. 381

resolución judicial, sino por resolución jurisdiccional, ésto significa que tal resolución por la cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por autoridades administrativas competente de acuerdo a las leyes aplicables que en el caso son: el artículo 17 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 19 de enero de 1983, que le otorga a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial entre otras facultades la de imponer en consulta con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría derivas de las fracciones I, V y VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Por lo tanto, para mayor claridad y precisión sería mejor eliminar el término "resolución jurisdiccional" mediante la reforma correspondiente.

La inhabilitación surtirá efecto a partir de que sea notificada, de acuerdo a lo que establece el artículo 75 que dice: "La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.", aquí de nueva cuenta se hace distinción entre servidores públicos de confianza sin indicarse el procedimiento que ha de seguirse cuando la inhabilitación se imponga a estos últimos, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna, pues como se indicó la sanción penal de inhabilitación responde a otros intereses y se aplica sin importar que al momento de cometer el delito el servidor público sea de base o de confianza pues "...el

fin último de la pena es la salvaguarda de la sociedad. Para conseguirla, debe ser intimidatoria, es decir, evitar la delincuencia por temor de su aplicación; ejemplar, al servir de ejemplo a los demás y no sólo al delincuente, correctiva, al producir en el penado la readaptación a la vida normal mediante los tratamientos curativos y educacionales adecuados, impidiendo así la reincidencia..."²⁰, mientras que las sanciones disciplinarias buscan salvaguardar los valores que deben observarse en la función pública. Por otra parte, en materia laboral que es donde tiene relevancia la diferencia entre trabajador de base y de confianza, la sanción de inhabilitación no se encuentra contemplada, de tal manera que se debe reconocer a la sanción disciplinaria su carácter de acto administrativo, dando cohesión y unidad a la regulación de las facultades disciplinarias del Estado y al procedimiento para aplicar las sanciones.

Por último y dadas sus características, podemos considerar que la inhabilitación que se prevé en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una sanción administrativa por el órgano que la aplica; es restrictiva de derechos conforme a la naturaleza de su contenido, toda vez que impide al sujeto infractor contratarse en el servicio público por el tiempo que en la misma sanción se indique; igualmente es administrativa de acuerdo a la naturaleza de la obligación infringida, puesto que se aplica cuando se viola

20.-Castellanos Tena, op. cit. pág 307

alguna de las fracciones que contempla el artículo 53 de la propia Ley de Responsabilidades y que consagra obligaciones de naturaleza administrativa; desde el punto de vista de sus efectos la inhabilitación es expulsiva, puesto que en principio supone que el sujeto infractor deja de trabajar en la administración pública, y es también represiva al no permitir que el infractor pueda volverse a contratar en la administración pública por el tiempo que se establezca y que, de acuerdo al artículo 53, será de tres meses a tres años cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios que no excedan de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

5. El Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones disciplinarias, debe constreñirse a los términos que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, que garantizan para todo individuo las formalidades esenciales de un procedimiento, y que obligan a la autoridad a sancionar conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. Por tanto, para la imposición de sanciones disciplinarias se creo en 1983, un procedimiento administrativo que subsana una deficiencia de la que adolecía las anteriores Leyes de Responsabilidades, que aunque indentificaban las faltas administrativas, sólo consagraban un procedimiento penal para la imposición de sanciones a los servidores públicos.

La vigente Ley de Responsabilidades Únicamente reglamenta el procedimiento en su elementos básicos, lo que resulta explicable si se tiene en cuenta que en nuestra legislación existen ordenamientos que se pueden aplicar de manera supletoria, como lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no tendría razón de ser, por economía legislativa, detallar un procedimiento en el cuerpo de esta ley sustantiva. Esta supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles ha sido aceptada por los Tribunales Federales, tal es el caso de la Tesis Jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en materia

Administrativa que dice: "CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la sustanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recursos, ya que salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales".

Amparo Directo 120>76. Súper Gas de Juárez S.A., 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente Juan Gómez Díaz 21

El procedimiento disciplinario se integra por las etapas de: investigación, instrucción, decisión y ejecución.

a) Investigación. Esta etapa se puede iniciar por la presentación de una queja o denuncia, o de manera oficiosa y se realiza tanto en las Contralorías Internas como en la SECOGEF, conforme al artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la

21.- Jurisprudencias, precedentes y Tesis sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI administrativa, Mayo Ediciones, México, pág. 499

Administración Pública Federal, tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la administración en toda la Administración Pública Federal. En los artículos 49 y 50 de Ley de Responsabilidades se establece la posibilidad de que: "...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos" y en el artículo 57 se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien los hechos ilícitos del personal que tenga a su cargo.

Ahora bien, si la investigación se lleva a cabo por un órgano de control interno y se detectan infracciones que son de su competencia, éste mismo órgano culminará el procedimiento aplicado las sanciones que correspondan, si las infracciones siendo de su competencia revisten gravedad se lo deberá comunicar a la Secretaría de la Contraloría, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan; si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico, trasladará el expediente a la Secretaría de la Contraloría.

Por el contrario, si las investigaciones las realiza la Secretaría de la Contraloría, y resultan ser de la competencia de los órganos internos de control de las Dependencias, se remitirán las investigaciones a estas últimas para que las continúe e instruyan el procedimiento disciplinario, en caso de que sea de la competencia de la SECOGEF por tratarse de responsabilidades mayores será éste quien instruya procedimientos y sancione.

Durante ésta etapa la autoridad podrá decretar la suspensión del servidor público, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la única limitación a esta facultad se da cuando el presunto responsable haya sido nombrado por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá de la autorización de éste para poder suspender; cuando el nombramiento haya requerido de la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien pueda autorizar la suspensión.

b) Instrucción. Una vez concluidas las investigaciones se inicia la etapa de la instrucción, respetándose el derecho de audiencia, se cita al presunto responsable con una anticipación no menor de cinco días ni mayor de quince días, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa a fin de que tenga oportunidad de prepararla. La audiencia para desahogar las pruebas se lleva a cabo en los días y horas señalados, aplicándose el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria, si del desarrollo de la audiencia se determinara necesidad de nuevas diligencias deberá citarse nuevamente al servidor público.

c) Decisión. Esta etapa entra una vez que se ha integrado el expediente, con todos los elementos necesarios para que el juzgador pueda formarse una clara convicción. El artículo 65 de la Ley de Responsabilidades, en su fracción III, señala un plazo

máximo de tres días hábiles después de cerrada la instrucción, es decir después de concluida la audiencia, para que se dicte resolución y un plazo de veinticuatro horas para notificarla al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al titular de la misma, lo que resulta prácticamente imposible dado el volumen de asuntos ha resolver y de documentos que se tiene que analizar, por lo que sería conveniente establecer un plazo razonable para que la autoridad resuelva, de cualquier forma estos plazos no son preclusivos por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, ya que si no se justifica el retraso sólo será causa de que se pueda instruir procedimientos al servidor público encargado de emitir la resolución por incumplimiento a la fracción I del artículo 47.

Otro punto interesante es el hecho de que, en términos del artículo 63, la autoridad pueda abstenerse de sancionar al infractor por única vez y siempre que no se trate de infracciones graves, no constituyan delito, el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y lo ameriten los antecedentes del infractor y las circunstancias particulares.

d) Ejecución. Esta es la última etapa del procedimiento y se inicia con la notificación, puesto que: "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de valido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al

interesado a través de la notificación"22. De acuerdo con el artículo 75 "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los término que disponga la resolución.", lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, sin embargo, en los términos en que esta redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que las sujeta a lo previsto en la "ley correspondiente", como quedó anotado la única ley correspondiente es la de Responsabilidades por lo que debe reformarse este artículo. Por último es preciso agregar que tratándose de las sanciones económicas, se les da la calidad de créditos fiscales con los privilegios que les corresponden para los efectos del cobro.

22.- Delgadillo Gútierrez, op\ cit. pág. 176

6. Los Medios de Defensa

En todo Estado de derecho, los actos de la autoridad deben realizarse con estricto apego a las leyes establecidas, en nuestro sistema jurídico existe un régimen judicial de control de dichos actos, en los términos del artículo 103 Constitucional que establece la competencia de los Tribunales Federales para resolver las controversias que se susciten "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales", sin embargo, la existencia de medios prejudiciales permiten al particular una mejor y más expedita impartición de justicia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, tratándose de sanciones disciplinarias, prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos, uno mediante el recursos de revocación y otro a través del Juicio de nulidad.

El recurso de revocación puede ser interpuesto ante la propia autoridad que dictó el acto, deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, y aunque no se señala si el cómputo para los días serán hábiles o naturales, éstos deben entenderse hábiles. De acuerdo con el artículo 71 el recurso debe ser presentado por escrito que deberá contener el nombre del promovente y la expresión de los agravios que le causa el acto

recurrido, asimismo deberá ir acompañado de copia certificada del documento en que conste la resolución impugnada, constancia de notificación de la misma y las pruebas que considere necesarias rendir para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, deshechando aquellas que considera no son idóneas para desvirtuar los hechos que se pretenden probar, y se establece como plazo cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas, plazo que podrá ampliarse a solicitud del servidor público o la autoridad, una sola vez por cinco días más; a partir del desahogo de pruebas deberá emitirse la resolución correspondiente dentro de los tres días siguientes.

Se trata pues, de un procedimiento bastante ágil aunque en la realidad, dado el cúmulo de asuntos y la complejidad de los mismos, no es posible que se resuelva en tan corto tiempo, pero como señalamos en su oportunidad si la resolución se dicta después del término establecido es igualmente válida, y solamente se podrá sancionar a aquellos servidores públicos que no justifiquen la demora.

La autoridad competente para conocer del recurso de revocación es el superior jerárquico, en el caso de las resoluciones que emite la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, conocerá la Dirección General Jurídica de la propia Dependencia.

El juicio de nulidad puede intentarse directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad que dictó el acto, pero si optó por la vía del recurso de revocación, deberá esperar que éste se resuelva para poder promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación, porque de no ser así, se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, según lo establecen los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación que en lo conducente dicen: "Artículo 202. - Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: V Que sea, materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propia Tribunal."

"Artículo 203.- Proceda el sobreseimiento: II cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior". Es decir, el servidor público que se considere afectado por la sanción disciplinaria podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo también impugnabile ante este mismo órgano la resolución que se dicte al recursos de ravocación; pero no puede intentarse simultáneamente el recurso y el juicio.

El juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional de cuya circunscripción radique la autoridad sancionadora, y la

demanda que se presente deberá contener el nombre y domicilio del servidor público sancionado, el nombre de la autoridad que lo sancionó, así como la expresión de los agravios que le causan la sanción impugnada y las pruebas que considere necesarias, también deberá adjuntar la resolución mediante la cual se le sanciona y la constancia de notificación.

Sin duda es una ventaja para el servidor público la existencia de dos vías para impugnar una sanción disciplinaria, puesto que tiene oportunidad de elegir el medio de defensa que considere más adecuado, sin embargo es de hacerse notar la diferencia en los términos para su interposición, puesto que mientras en el recurso administrativo es de quince días, en el juicio de nulidad, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, es de cuarenta y cinco días, por otra parte la suspensión de la ejecución sólo procede en la interposición del recurso administrativo, aunque también puede tramitarse en el procedimiento contencioso-administrativo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. A lo largo de su historia México ha intentado por distintos medios resolver el problema de la corrupción por parte de quien trabaja en el Estado, entre los medio represivos que se han adoptado se distingue la sanción de inhabilitación que se encuentra prevista en nuestras leyes desde la época de la Colonia, en que imponía de manera perpetua o temporal mediante el juicio de Residencia.

BEGUNDA. No obstante que la sanción de inhabilitación se encuentra prevista en nuestras anteriores Leyes de Responsabilidades, se establecía como una sanción de naturaleza penal o política dado que, la regulación de la responsabilidad administrativa, a pesar de ser identificada como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándose omisiones y faltas oficiales, no se había precisado.

TERCERA. A partir de las reformas legislativas del año 1982 se establecen las bases para la debida regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, distinguiéndolas de las responsabilidades, civiles, penales y políticas. Se instituye en la Ley Federal de Responsabilidades, las obligaciones que todo servidor público debe cumplir para preservar los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, de igual manera

se establecen las sanciones aplicables en caso de trasgredir dichas obligaciones y los procedimientos para su imposición, los órganos competentes y los medios de impugnación con que cuentan aquellas personas que se consideran agraviadas por una resolución administrativa.

CUARTA. La calidad de servidor público coloca al individuo en una situación particular, pues independientemente de sus relaciones laborales de índole meramente prestacional y que se rigen por las distintas normas de los diferentes regímenes laborales aplicables según el caso, también está sujeto a las obligaciones disciplinarias establecidas en la constitución para todo aquel que participa en el ejercicio público.

QUINTA. Para un régimen disciplinario, que tiende a la conservación de los valores éticos establecidos en la importante y delicada actividad de la Administración Pública, no debe ser relevante las características laborales de los servidores públicos, por lo que se debe eliminar la diferenciación que se hace entre trabajadores de base y de confianza en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEXTA. Entre las infracciones administrativas se encuentran las disciplinarias, que son aquellas que violan una obligación prevista en la ley para el mantenimiento de la disciplina administrativa, y que realiza un sujeto que ostenta la calidad de

servidor público, lesionando los valores que rigen el ejercicio de la función pública.

SEPTIMA. La sanción administrativa es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber administrativo produce en relación con el obligado, se encuentra contenido en leyes administrativas y el reglamentos de policía y buen gobierno diferenciándose de las sanciones penales o políticas.

OCTAVA. De entre las sanciones administrativas destacan las disciplinarias, que son aquellas que se imponen como consecuencia de una infracción a la disciplina administrativa, estas sanciones solo pueden tener como finalidad la reparación del daño y el castigo del infractor porque, en este caso, el incumplimiento constituye un hecho consumado, de tal suerte que aunque se obligue al servidor público a otorgar una prestación equivalente, la lesión al bien jurídico protegido (los valores que rigen el ejercicio de la función pública) ya ha sido producida.

NOVENA. Las sanciones disciplinarias al ser actos administrativos deben cumplir con los requisitos de motivación y fundamentación, así como con el debido proceso legal, pero también se presumen validas y de ejecutividad por lo que no necesitan de su calificación por el poder judicial para ser válidos, ya que de acuerdo con la división de poderes que existe en nuestro país no existe preeminencia de uno sobre otro.

DECIMA. En el artículo 113 de nuestra Carta Magna se señala, entre las sanciones aplicables por incurrir en responsabilidad administrativa, a la inhabilitación que podemos definir como una sanción disciplinaria cuyo efecto consiste en la prohibición temporal que hace una autoridad administrativa a un individuo para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

DECINOPRIMERA. Debido a la mala redacción del artículo 56 fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se establece que la inhabilitación se impondrá por "resolución jurisdiccional", se han generado dudas a cerca de quien es la autoridad competente para aplicar esta sanción, el concepto jurisdiccional debe entenderse en su sentido amplio de decir el derecho en el caso concreto, y no referido al órgano judicial como se ha pretendido, tomándolas indebidamente como sinónimo, de tal manera que la inhabilitación prevista en el título tercero de la Ley de Responsabilidades es aplicable por resolución administrativa, pues de no ser así los estaría desvirtuando la naturaleza del acto administrativo de la sanción disciplinaria; por todo ésto y para evitar confusiones debía ser eliminado de dicha fracción el concepto jurisdiccional

DECINOSEGUNDA. El procedimiento administrativo previsto para la imposición de sanciones disciplinarias, cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, sin embargo los plazos que se establecen en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, de tres días para dictar resolución y de 24 horas para notificarla resultan en extremo breves para que la autoridad puede analizar los elementos de prueba con que cuenta para resolver un asunto y notificarlo, razón por la cual, debería reformarse este artículo para adecuarlo a nuestra realidad.

DECIMO TERCERA. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se prevén dos medios de defensa para aquellos sujetos que se consideran agraviados en la imposición de una sanción disciplinaria, el recurso administrativo de revocación, de carácter optativo, que se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución, y el juicio de nulidades, que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo no existe uniformidad en los términos para interponer uno u otro, mientras que en recurso administrativo es de quince días en el juicio de nulidad es de cuarenta y cinco días.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo
Quinta edición, México 1983, Edit. Porrúa, S.A.

BARRAGAN BARRAGAN JOSE

El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824.
Primera edición, México 1978, U.N.A.M..

BIELSA RAFAEL

Principios de Derecho Administrativo
Buenos Aires, Argentina 1966, Edit. De Palma

BURGOA IGNACIO

El Juicio de Amparo
Vigésimotercera edición, México 1986, Edit. Porrúa, S.A.

BUNSTER ALVARO

La Responsabilidad Penal del Servidor Público
México 1984, Edit. Manuel Porrúa

CANTON MOLLER MIGUEL

Derecho del Trabajo Burocrático.
México 1988, Edit. PAC

CARDENAS RAUL F.

La Responsabilidad de los Servidores Públicos
Primera Edición, México 1982, Edit. Porrúa

CASTELLANOS TENA FERNANDO

Líneamientos Elementales de Derecho Penal
Séptima Edición, México 1973, Edit. Porrúa

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO

Elementos de Derecho Administrativo
Primera Edición, México 1986, Edit. Limusa

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA MANUEL

Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso
México 1989, Edit. Limlusa

DIEZ MANUEL MARIA
Manual de Derecho Administrativo
Tomo II, Buenos Aires Argentina 1981, Edit. Plus Ultra

ENTRENA CUESTA RAFAEL
Curso de Derecho Administrativo
Vol. I, Madrid España 1982, Edit. Tecnos

FIX ZAMUDIO HECTOR
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado
México 1984, Edit. Manuel Porrúa

FRAGA GABINO
Derecho Administrativo
Vigésimoquinta Edición, México 1986, Edit. Porrúa

GARCIA MAYNEZ EDUARDO
Introducción al Estudio del Derecho
XXXVI Edición, México 1984, Edit. Porrúa

GOMEZ LARA CIPRIANO
Teoría General del Proceso
Tercera Edición, México 1981, U.N.A.M

HARO BELCHEZ GUILLERMO
La Reforma de la Función Pública en México
Madrid 1986, Instituto Nacional de Administración Pública

KELSEN HANS
Teoría General del Derecho y del Estado
Tercera Edición, México 1983, Edit. Textos Universitarios U.N.A.M

LANS CARDENAS JOSE TRINIDAD
La Contraloría y el Control Interno en México
Primera edición, México 1987, Edit. Fondo de Cultura Económica.

MARILUZ URQUIJO JOSE MARIA
Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos
Sevilla España 1952, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.

OROZCO HENRIQUEZ JOSE DE JESUS
Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos

México 1984, Edit. Manuel Porrúa.

ORTIZ REYES GABRIEL

El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal
México 1988, Edit. Fondo de Cultura Económica

SERRA ROJAS ANDRES

Derecho Administrativo
dos tomos, Decima edición, México 1981, Edit. Porrúa

SOBERANES FERNANDEZ JOSE LUIS

La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos
Primera edición, México 1984, Edit. Manuel Porrúa.

SOLORZANO PEREIRA JUAN DE

Política Indiana
Tomo II, Libro quinto, capítulo X, num 6

TENA RAMIREZ FELIPE

Derecho Constitucional Mexicano
Decimosegunda edición, México 1983, Edit. Porrúa

TORO ALFONSO

Compendio de Historia de México
Trigésima edición, México 1977, Edit. Patria S.A.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

Diario de Debates de la LII Legislatura del Congreso de la Unión,
29 de diciembre de 1982.

Jurisprudencia, precedentes y tesis sobresalientes, Tribunales
Colegiados de Circuito, Tomo IV Administrativa, Edit. Mayo
Ediciones, México.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, noviembre de 1988.

Revista Proceso, num 676, México 16 de octubre de 1986

Seminario de Renovación Moral en el Servicio Público, México
1985, Edit. Secretaría de la Contraloría General de la
Federación.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

Código Civil para el Distrito Federal

Código Penal para el Distrito Federal

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado