

300609



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

Incorporada a la U.N.A.M.

31
29

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
ENRIQUE ALFONSO ORTIZ ALARCON

Director de tesis: Lic. Jaime A. Vela del Río



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.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN MEXICO

I N D I C E

	pág.
INTRODUCCION	.... A

CAPITULO I

CONSIDERACIONES HISTORICAS

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS	....	1
1.1.- En la Epoca Colonial	....	1
1.1.1.- El Juicio de Residencia	....	1
1.1.2.- Sujetos	....	3
1.1.3.- Procedimiento	....	4
1.2.- En la Epoca del México Independiente	....	7
1.2.1.- Constitución de Apatzinán	....	7
1.2.1.1.- Sujetos	....	8
1.2.1.2.- Procedimiento	....	8
1.2.2.- Constitución de 1824	....	10
1.2.2.1.- Sujetos	....	10
1.2.2.2.- Procedimiento	....	12
1.2.3.- Leyes Constitucionales de 1836	....	13
1.2.3.1.- Sujetos	....	14
1.2.3.2.- Procedimiento	....	14
1.2.4.- Constitución de 1857	....	15
1.2.4.1.- Sujetos	....	15
1.2.4.2.- Procedimiento	....	16
1.3.- Epoca Moderna	....	19

1.3.1.- Constitución de 1917	....	19
1.3.1.1.- Sujetos	....	19
1.3.1.2.- Procedimiento	....	20
1.3.2.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Te - rritorios Federales y de los Al tos Funcionarios de los Estados (D. O. F. 2-II-1940)	....	22
1.3.2.1.- Sujetos	....	23
1.3.2.2.- Procedimiento	....	23
1.3.3.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (D. O. F. 4-I-1980)	....	25
1.3.3.1.- Sujetos	....	25
1.3.3.2.- Procedimiento	....	26
1.3.4.- Reformas del Texto Original del Título IV de la Constitución de 1917	....	28
1.3.5.- Responsabilidad Administrativa	....	29
1.3.5.1.- Sujetos	....	30
1.3.5.2.- Procedimiento	....	30
1.3.6.- Responsabilidad Penal	....	31
1.3.6.1.- Sujetos	....	32
1.3.6.2.- Procedimiento	....	32
1.3.7.- Responsabilidad Política	....	34
1.3.7.1.- Sujetos	....	34
1.3.7.2.- Procedimiento	....	36
1.3.8.- Responsabilidad Civil	....	37
1.3.8.1.- Sujetos	....	38
1.3.8.2.- Procedimiento	....	38

CAPITULO II

2.- ASPECTOS JURIDICOS DEL REGIMEN DISCIPLINARIO	....	42
2.1.- La Función Pública	....	42
2.1.1.- Teorías que justifiquen la Naturaleza Jurídica de la Función Pública	....	44
2.1.2.- Teoría de Derecho Privado	....	45
2.1.3.- Teoría de Derecho Público	....	45
2.1.3.1.- La Tesis que considera que es un Acto Unilateral del Estado.	....	46
2.1.3.2.- La Tesis que sostiene que es un Acto Contractual.	....	47
2.1.3.3.- La Tesis que considera que es un Acto Condición.	....	47
2.2.- Jerarquía	....	51
2.2.1.- Poderes que implica la Relación Jerárquica.	....	54
2.3.- Aspectos de la Relación de Sujeción de los Servidores Públicos	....	57
2.4.- Régimen Jurídico de los Servidores Públicos	....	51

CAPITULO III

3.- PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	...	65
3.1.- El Poder Sancionador	....	65
3.2.- Sanción Administrativa	....	73
3.3.- Tipos de Sanciones Disciplinarias	....	79

3.3.1.-	Apercibimiento y Amonestación	....	80
3.3.2.-	Suspensión	....	85
3.3.3.-	Destitución	....	87
3.3.4.-	Sanción Económica	....	93
3.3.5.-	Inhabilitación Temporal	....	94
3.4.-	Cuadro de Evaluación de la Secretaría de la Contraloría General de la Fed <u>e</u> ración.	....	96

CAPITULO IV

4.-	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO	....	99
4.1.-	Organos de la Administración Pública Federal facultados para imponer San- ciones Disciplinarias.	....	99
4.2.-	Sujetos de Responsabilidad Administra <u>t</u> tiva	....	101
4.3.-	Objeto de la Responsabilidad	....	102
4.4.-	Procedimiento para imponer Sanciones Disciplinarias.	....	103
4.5.-	La Audiencia	....	106
4.6.-	La Resolución	....	108
4.7.-	La Ejecución	....	113
4.8.-	Recurso Administrativo	....	113
	CONCLUSIONES GENERALES	....	117
	BIBLIOGRAFIA GENERAL	....	122
	LEGISLACION	....	127

INTRODUCCION

En el presente trabajo, se pretende analizar el avance significativo que en el Derecho Positivo Mexicano -- constituye la existencia de un sistema que regule la responsabilidad administrativa.

En efecto, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de fecha 2- de diciembre de 1982, se pretende subsanar el error que cometían los diversos ordenamientos anteriores a la misma, toda vez de que no contemplaban un sistema que regulara el esquema jurídico en estudio.

En ese orden de ideas, es claro la importancia que representa el análisis de esta figura jurídica, ya que podemos apreciar la evolución que ha tenido en estos últimos ocho años, en atención a que con ello se ha superado el error que por muchos años estuvieron nuestros ordenamientos legales anteriores, en virtud de que la responsabilidad administrativa solo era estudiada por nuestra doctrina nacional.

Ahora bien, se incurre en esta responsabilidad por actos u omisiones que afecten los valores de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia, que se encuentran consagrados en el artículo 113 de nuestra Constitución. De ahí que, como lo establece el propio artículo de referencia, la Ley Reglamentaria que en este caso lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye una vía más expedita para prevenir y sancionar estas faltas administrativas.

Asimismo, se parte de un catálogo de obligaciones (artículo 47 de la Ley de la Materia) a las que se debe sujetar el Servidor Público, la vigilancia de su cumplimiento esta en manos de la Administración Pública Federal, en primer lugar la facultad disciplinaria corresponde al Superior Jerárquico de cada Dependencia, a través de sus órganos de control, denominadas Contralorías Internas que en términos de los diferentes artículos que integran el título III de la Ley en comento, la competencia del Superior Jerárquico para imponer sanciones disciplinarias, abarca como regla general todas las enumeradas en el artículo 53, con las limitantes que la propia Ley establece, y en segundo lugar, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como autoridad central para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, finca las responsabilidades administrativas en que incurran y aplica las sanciones disciplinarias correspondientes, todo ello en términos del artículo 32 Bis fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas sanciones pueden ser la de destitución de cualquier servidor público no designado por el Ejecutivo; sanción económica cuando sea superior a cien veces del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, inhabilitación, suspensión, amonestación pública o privada y apercibimiento público o privado.

De lo anterior, es indispensable tener en cuenta que la actividad de los servidores públicos es necesariamente realizada por individuos los cuales deben responder a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que la Administración Pública, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la constitución previene; no solo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se nombró o contrató al servidor

público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, es por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impone.

En corolario, cuando la persona que participa en ejercicio de un empleo, cargo, o comisión, ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones, de tal suerte que cuando las incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por Leyes Administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos.

México, D.F., 1991.

C A P Í T U L O I

CONSIDERACIONES HISTORICAS

1.- Antecedentes Historicos.

1.1.- En la Epoca Colonial.

1.1.1.- El Juicio de Residencia.

Como uno de los antecedentes históricos más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tenemos el llamado juicio de Residencia que en la época Colonial nació y se aplicó en el año de 1501, bajo el reinado de los reyes católicos cuando se expiden instrucciones precisas a Nicolás de Ovando como nuevo Gobernador de la Española de efectuar Residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla y la creación de esta institución tuvo la necesidad de establecer un sistema de control eficaz de la actuación de los funcionarios públicos en tierras españolas.

En efecto, el Juicio de Residencia tuvo su marco de aplicación en los territorios conquistados por parte de la Corona Española, la cual encuentra su justificación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento y ejercicio de los recursos económicos de la Nueva España.

En este sentido, otra de las finalidades del citado procedimiento era el tratar que las ordenes y disposiciones de las autoridades españolas fueran cumplidas en estrictos términos por los funcionarios radicados en la Nueva España, para el efecto de que en el ejercicio de sus atribuciones lo hicieran con honestidad y eficiencia, todo ello para evitar la corrupción y arbitrariedad de los mismos.

Asimismo, podemos definir a la figura en comento como el procedimiento por virtud del cual se investigaba la conducta de los funcionarios públicos de la Corona Española en los territorios conquistados y castigar en su caso la indebida actuación.

Por su parte, Manuel Ossorio, define el término de la siguiente manera: "Hasta el siglo XIX, se llamaba juicio de Residencia, en la legislación Española, al que tenía por objeto indagar los cargos que resultasen contra los Virreyes, Capitanes Generales y Gobernadores de ultramar por los actos de su administración". (1)

Francisco Seix, en su Enciclopedia Jurídica expone: "La Residencia, en Derecho Administrativo, significa el deber que tienen los funcionarios públicos de todos órdenes, clases y categorías, de Residir en la localidad donde ejercen sus funciones o prestan los servicios correspondientes a sus cargos". (2)

Ahora bien, el hecho de Residenciar a un funcionario público de la Corona Española servía para depurar y -localizar dónde se encuentra el daño y quién es el responsable de él. Además de que tenían la obligación de responder de sus actos durante el tiempo en que estuvieron en ejercicio de su cargo, en otras palabras, es existir responsabilidades o cuentas de determinado cargo o comisión.

(1) Ossorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES. Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1982, pág. 404.

(2) Seix, Francisco. ENCICLOPEDIA JURÍDICA ESPAÑOLA. Tomo - XXVII, Recis-Sani. Francisco Seix Editor, Barcelona, España, 1922, pág. 394.

En este orden de ideas, el Dr. Carlos María Vargas Gómez manifiesta: "Así pues, podemos decir que el juicio de Residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad, ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político - de Responsabilidad de la función. Al mismo tiempo, significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin perseguido por el Estado que era -- fundamentalmente un mejor servicio político y administrativo, cuyo beneficiario era la propia comunidad americana." - (3)

Por otra parte, al examinar la anterior aseveración podemos coincidir con el autor de referencia en el sentido de que el Juicio de Residencia era un medio de control para los funcionarios públicos, toda vez que buscaba beneficiar a la colectividad en general ya que cualquier ciudadano podía denunciar a los funcionarios como veremos más adelante.

1.1.2.- Sujetos.

Por regla general, casi todos los funcionarios de la Nueva España estaban obligados a rendir cuentas de -- sus puestos. Al respecto, podemos afirmar que las Leyes de las Indias y por ende la Corona Española extendió la Residencia a sus funcionarios que realizaban tareas administrativas y judiciales, todo ello para tener un control político-administrativo.

En ese sentido, Juan de Solórzano proporciona - un listado de funcionarios que se obligaban a la Residencia:

(3) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XVII, Jact-Lexa, Ed.-libreros, Buenos Aires, Argentina, 1969, pág. 351.

"Virreyes, gobernadores y militares, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, contadores, factores, visitantes de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, - ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de la casa de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alféreces reales, alcaldes ordinarios, fieles -- ejecutores, regidores, procuradores y generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomo del hospital real, escribanos, oficiales reales; almirantes, capitanes, - maestros pilotos y oficiales de las armas de las Indias." - (4)

1.1.3.- Procedimiento.

El antecedente legislativo de esta institución-objeto de nuestro estudio, encuentra su origen en la Recopilación de las leyes de Indias, libro V, Título XV denominado: "De las residencias y jueces que las han de tomar".

En efecto, la legislación en cita fué la encargada de regular la aplicación del juicio de residencia en - la Nueva España, pero esta aplicación implicaba grandes dificultades por la distancia que separaba los territorios -- conquistados de la metrópoli y la lentitud de las comunicaciones, toda vez que casi era materialmente imposible una correcta y eficaz vigilancia por parte del Rey y del Consejo de Indias.

(4) citado por Lánz Cárdenas, José Trinidad. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1987, pág. 65

El Consejo de Indias era el órgano de control - encargado de nombrar a los jueces de Residencia a través de su presidente, ya que estos jueces vigilaban la actuación - de los funcionarios públicos Españoles. En ese orden de -- ideas, el procedimiento en comento iniciaba cuando el juez- de Residencia de oficio averiguaba o investigaba las actua- ciones del funcionario sospechoso, o bien, cuando recibía - las denuncias o demandas de los ciudadanos o particulares - que se quejaban de alguna conducta deshonesta por parte del Residenciado.

Con base a lo anterior, una vez de que el juez- recibía la demanda o investigaba de oficio la conducta de - un funcionario mandaba publicar los edictos de Residencia - en las ciudades más importantes, a fin de que se diera a co- nocer el procedimiento en cuestión y se invitaba a los ciu- dadanos en general a formular sus agravios en contra del Re- sidenciado, es decir, cualquier particular podía demandarlo, aunque no hubiese sido perjudicado concretamente.

Así las cosas, este principio de publicidad era la esencia misma de la institución, ya que de nada serviría si existiese la duda o imposibilidad para los habitantes de la ciudad de poder hacer llegar al juez sus reclamos, esto- es, que al iniciarse el juicio de Residencia los edictos de- bían ser lo suficientemente claros y amplios para el conoci- miento de los gobernados.

En consecuencia, podemos afirmar que el juez --- nombrado por el presidente del Consejo de Indias completaba- su control con el Juicio de Residencia, al que quedaron sometidos todos los funcionarios coloniales, como ya vimos, des- de los Virreyes hasta oficiales reales; de ahí que este procedi- miento, era un freno útil para impedir el abuso de los -

males funcionarios. Así pues, esta figura Española era sumamente rigorista, toda vez que el juez Residenciador podía hacerse de cualquier medio de prueba fehaciente para poder fincar una responsabilidad.

Ante tal situación, el juez podía solicitar como pruebas informes de dependencia oficiales, revisar documentación pública o privada, pero la prueba que más utilizaba era la testimonial, que a su vez representaba un peligro para los residenciados, ya que como lo ha reiterado Schäfer: "refiriéndose a esta institución apunta que la seria dificultad que tenía era la falsedad en que se expedían los testigos, ya que tanto enemigos como amigos del residenciado - deformaban la verdad que se buscaba". (5)

Sin embargo, la práctica fué muy viciada en virtud de que muchas veces los enemigos del funcionario pagaban a los testigos para que rindieran falsos testimonios, - de ahí que, el juez del conocimiento debía ser muy cuidadoso al examinar los testigos.

Ahora bien, presentados los cargos y desahogadas las pruebas se emitía la sentencia cuyos efectos podían ser en dos sentidos absolutorio y condenatorio. Si el Residenciado resultaba ser inocente el juez lo declaraba como buen funcionario destacando su desinterés por evitar sacar lucro o ventaja de su cargo. Asimismo, reconocía su rectitud y se hacía acreedor a ocupar cargos de mayor jerarquía; por el caso contrario si resultaba ser culpable sería rigurosamente castigado con inhabilitación temporal o perpetua, destierro, multas elevadas, confiscación de bienes y pri --

(5) citado por Vargas Gómez, Carlos María ob. cit. pág. 355.

sión, cabe mencionar que las multas eran a veces hasta de quinientos pesos y en aquella época era un precio sumamente alto.

Aunado a lo anterior, vale la pena mencionar, - que como todo procedimiento tenía una etapa de apelación en la cual el Juez no debía ejecutar la sentencia cuando el Re-sidenciado apelaba en tiempo y forma su recurso el cual podía ser conocido según el caso; ya sea por el Consejo de Indias o ante la Audiencia respectiva como órgano de segunda-instancia.

En ese orden de ideas, cuando los funcionarios-eran designados por la Corona Española los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias y en los demás casos concurría la Audiencia respectiva. Asimismo, el efecto del resultado de la apelación era en dos sentidos, ya sea confirmando o negando la sentencia del Juez.

Finalmente, considero que esta figura Española se caracterizaba por haber sido ejercida con mano de hierro, pero su justificación la encontramos en el principio lógico de que en los órganos del Estado se concibe perfectamente - que sean los superiores jerárquicos los que exijan responsabilidad a los inferiores, por lo tanto, era una forma de control política y administrativa, fué política porque el Rey a través de sus órganos de control vigilaba la actuación de sus inferiores y administrativa, en virtud de que - su finalidad estaba orientada a que los recursos económicos de los territorios conquistados se utilizaran correctamente y evitar los malos manejos.

1.2.- En la época del México Independiente.

1.2.1.- Constitución de Apatzingán.

Con el nacimiento del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, se contempló la responsabilidad de los servidores públicos, toda vez de que comprendía dos capítulos relativos al objeto de nuestro estudio, estos son el XVIII "Del Tribunal de Residencia" y el XIX "De las Funciones del Tribunal de Residencia", los cuales regulaban el Juicio de Residencia como medio de control de los actos de los funcionarios públicos.

1.2.1.1.- Sujetos.

Entre los individuos sometidos al citado procedimiento estaban: diputados, titulares de los ministerios, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, a todo empleado público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 145, 149, 196 y 204 del ordenamiento legal antes invocado.

1.2.1.2.- Procedimiento.

Ahora bien, el Juicio de referencia era tramitado ante el Tribunal de Residencia por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los causales públicos, todo ello en términos del artículo 59 de la Constitución en comento.

En ese orden de ideas, podemos darnos cuenta de que la Constitución que aquí se analiza tenía una influencia religiosa muy marcada, toda vez que al considerar como conductas prohibidas a la apostasía y herejía, cuando en la actualidad ya no son perseguibles jurídicamente y son elevados a categoría de delitos eclesiásticos.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento lo expresado por Daniel Moreno: "Nada sorprendente es que este documento consignara la religión católica como religión de Estado, fundamentalmente por dos razones: la larga tradición en este sentido y el hecho de que todos los firmantes eran católicos, entre ellos algunos eclesiásticos." (6)

Además, es de señalar que era necesario primero hacer las acusaciones ante el Supremo Congreso o el mismo podía proceder de oficio, para declarar si hay o no motivos para la formación de causa; y si la misma es procedente su pender al acusado, y remitía el expediente al Tribunal de Residencia para el efecto de sustanciar y sentenciar respetivamente; según lo dispuesto en el artículo 228 del propio ordenamiento legal multicitado.

De lo que hemos señalado, se desprende que en este ordenamiento legal no se contemplaba la existencia de la responsabilidad administrativa y también debemos resaltar el hecho de que se requería previa declaración del Congreso para que el acusado se sometiera a la competencia del Tribunal de Residencia, a diferencia de la época Colonial - que como ya vimos se manifestaban los agravios directamente a un juez y no se necesitaba la opinión o permiso de otro órgano para declarar una procedencia.

Finalmente, vale la pena comentar que en el artículo 229 se dispuso que las sentencias emitidas por el Tribunal de Residencia se deben publicar, toda vez que este precepto contiene el principio de publicidad que casi todo-

(6) Moreno, Daniel. DRECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Pax México, México, D. F., 1984, pág. 75.

procedimiento tiene y que se dicta para el efecto de que todos los gobernados se dieran cuenta de que se había hecho justicia, ya que se castigaba públicamente al funcionario en forma infamante por haber cometido alguna conducta prohibida y sancionada por la Ley. De esta manera se integró el instrumento para hacer efectivo el derecho consagrado por la propia Constitución la cual se inspiró en la figura ya analizada en la Colonia.

1.2.2.- Constitución de 1824.

Con la emisión de esta Constitución, de fecha 4 de octubre, se dispuso un nuevo sistema para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos, el cual se tramitaba ante la Suprema Corte de Justicia como veremos más adelante.

En el presente caso, la Constitución en cuestión es el primer documento que en una forma sistemática proporciona un catálogo sobre los sujetos y causas de responsabilidad, ya que en el artículo 38 se contemplaba estas situaciones. De ahí podemos apreciar la evolución de técnica legislativa, toda vez que en otros ordenamientos se encuentran señaladas en forma desordenada y mal redactada.

1.2.2.1.- Sujetos.

En efecto, el artículo 38 es uno de los pilares que establecen los sujetos objeto de una responsabilidad, ya que le da la pena comentar la interpretación que podemos hacer de este precepto el cual a la letra dice: "Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos-

de traición contra la independencia nacional, o a la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se haga las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones a la constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes." (7)

Como se desprende de este precepto encontramos que el pensamiento de los legisladores ha evolucionado, toda vez que incorporan nuevos delitos como traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno, cohecho o soborno etc. y abandona los delitos de apostasía y herejía que contemplaba la Constitución de Apatzingán analizada en páginas anteriores; y fija en forma clara a los sujetos objeto de una responsabilidad, pero nos damos cuenta que toda

(7) Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Ed. Porrúa, México, D. F., 1987, pág. 172.

vía no se habla de la posible existencia de una responsabilidad administrativa.

1.2.2.2.- Procedimiento.

Ahora bien, el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades de dichos funcionarios, una vez declarada la causa de procedencia de las cámaras según el caso, era la Corte Suprema de Justicia; y cuando el responsable fuera un miembro de la misma conoce de estas un Tribunal especial cuyas atribuciones las determinaba la propia Constitución.

Asimismo, podemos agregar que en el caso del presidente de la federación, secretarios de despacho, miembros de la Corte Suprema de Justicia y los gobernadores de los Estados corresponde a cualquiera de los dos cámaras conocer de las acusaciones respectivas para determinar la formación de causa y en su caso la suspensión del cargo, para ponerlo a disposición del tribunal competente, esto es, la Suprema Corte de Justicia o bien si se trataba de un miembro de esta última, conoce entonces un tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución.

Sin embargo, en las causas señaladas por el artículo 38 en contra de senadores y diputados la acusación debía realizarse ante la cámara de diputados tratándose de los primeros, y ante de los senadores, si se trataba de los segundos, estableciéndose cada cámara en gran Jurado para -

declarar la procedencia de la causa; para ser suspendido -- del cargo y puesto a disposición del tribunal competente -- (Suprema Corte de Justicia) de conformidad a los artículos 42, 43 y 44 de esta Constitución de 1824.

Finalmente, encontramos que en la Constitución de 1824 abandona el sistema del Juicio de Residencia de la Constitución de Apatzingón y adapta uno nuevo en el cual interviene la Corte Suprema de Justicia; y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un tribunal especial.

1.2.3.- Leyes Constitucionales de 1836.

El presente dispositivo legal fue emitido el 29 de diciembre de 1836, vale la pena comentar que las leyes constitucionales de 1836 adoptaron en parte el sistema de la Constitución de 1824, toda vez que para fincar responsabilidad a los funcionarios públicos lo realizaban a través de la Corte de Justicia de la Nación como tribunal competente, previa acusación ante la cámara de diputados y la única aportación por parte de esta Constitución fué que contempló los conceptos de delitos comunes y oficiales.

Sirve de apoyo a este razonamiento lo que Raúl F. Cárdenas señala: "Existen, desde luego, diferencias importantes por lo que se refiere a nuestras dos constituciones, pero en las dos se emplea también en las leyes constitucionales de 36, de donde se tomó esta expresión." (8)

(8) F. Cárdenas, Raúl. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS-PUBLICOS, Ed. Porrúa S. A., México, D. F., 1982, pág. 28.

1.2.3.1.- Sujetos.

Al igual que la Constitución de 1824 los sujetos son: Presidente de la República, diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores; todo ello de conformidad al artículo 47 de ordenamiento en comento.

1.2.3.2.- Procedimiento.

En cuanto al procedimiento llevado en contra de los mismos funcionarios, si la responsabilidad era por la comisión de delitos comunes tenían que ser acusados ante la cámara de diputados, hecha la acusación por estos delitos debía declarar si era o no procedente la causa, y poner al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado, en caso de que la declaración fuera positiva.

Por otra parte, por lo que toca a la comisión de delitos oficiales por parte de los mismos funcionarios la acusación podía entregarse a la cámara de diputados, ésta a su vez debía declarar si era o no procedente la causa, y si era positiva la acusación tenía que sostenerla ante el senado el cual dictaba la resolución respectiva imponiendo penas como la destitución del cargo o empleo y la inhabilitación perpetua o temporal, poniendo al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado.

En resumen, podemos apreciar estas leyes fundamentales o "Constitución de las siete leyes" como también se le denominó contiene en algunos aspectos características de la Constitución de 1824, ya comentados en páginas anteriores y la única aportación que hizo fueron los conceptos de delitos oficiales y comunes, igualmente, las Bases Orgá-

micas de la República Mexicana de 1842 copió el sistema del ordenamiento de 1836, por lo tanto, nos percatamos de que - todavía no se contemplaba la posible existencia de la responsabilidad administrativa de manera clara, precisa o específica.

1.2.4.- Constitución de 1857.

Con la emisión de la Constitución de 1857 en materia de responsabilidades, tampoco se desarrolló la responsabilidad administrativa, toda vez que sólo contemplaba al igual que las otras Constituciones ya analizadas las responsabilidades de naturaleza penal y política.

1.2.4.1.- Sujetos.

El espíritu del Constituyente de 1857 en el tema de responsabilidades fué evolucionando con mayor acierto, toda vez que utiliza una clasificación de delitos, al igual que en las leyes constitucionales de 1836, mientras que la Constitución de 1824 como ya analizamos, hace una en razón a los sujetos.

En efecto, el artículo 103 de la Constitución - de referencia a la letra dice: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, - y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución - y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación-

expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común." (9)

Como se desprende del artículo que antecede - vuelve a tomar conceptos de las leyes constitucionales de 1836 y añade el de delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Asimismo, debe de observarse que sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos de alta jerarquía, sin que se haga mención a los demás empleados de la Federación y también en esta Constitución comete el error de no definir o tipificar los delitos oficiales y comunes.

1.2.4.2.- Procedimiento.

En el texto original de la carta magna del 57, desarrollaba un procedimiento a partir de su artículo 104-Constitucional, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos comunes y delitos oficiales.

Ahora bien, si se trataba de delitos comunes -- el Congreso debería de conocer de dichos delitos y declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado, si resultaba positiva la declaración, quedaba separado de su cargo y era sometido a la jurisdicción de los tribunales comunes.

En cambio, si el delito era oficial intervenía el Congreso como parte acusadora y la Suprema Corte de Justicia como órgano de sentencia. De ahí que si la declaración es condenatoria, entonces la Suprema Corte de Justicia le aplicaba la pena que la ley contemplaba de conformidad a

(9) Tena Ramírez, Felipe

ob. cit. pág. 624.

lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución en comentario.

Asimismo, estos preceptos legales que regulaban el procedimiento tuvieron reformas en el año de 1874, quedando el sistema de responsabilidades de la siguiente forma:

Para el caso de los delitos comunes la cámara de representantes debía conocer de dichos delitos y declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado, si resultaba positiva la declaración, quedaba separado del cargo y sometían al acusado a la jurisdicción de los tribunales comunes, toda vez que para los delitos oficiales la cámara de diputados era la parte acusadora y la de senadores como órgano de sentencia, a efecto de que la parte acusadora le correspondía declarar la culpabilidad del funcionario y la cámara de senadores, quien a su vez procede aplicar la pena que la ley señale. Igualmente, vale la pena comentar que las únicas dos leyes que reglamentaron el Título IV de la Constitución de 1857, fueron la Ley del 3 de noviembre de 1870 emitida por Benito Juárez y la Ley del 6 de junio de 1886 emitida por Porfirio Díaz.

En ese orden de ideas, sólo mencionaremos en forma general los aspectos más significativos de la ley del 3 de noviembre de 1870, también llamada Ley Juárez, la cual estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, que ya se analizó en el inciso correspondiente. Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave-

a la Constitución o a las leyes federales y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación. De ahí que, la determinación de faltas oficiales se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las infracciones a la Constitución o a las leyes federales en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación.

También, reguló la omisión la cual definió la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias de sus respectivos cargos, cuya sanción fué la suspensión del cargo y la inhabilitación. Igualmente, desarrollaba el mismo procedimiento ya analizado con antelación en los términos de los artículos 103 y 104 constitucionales, lo cual es obvio en virtud de ser la ley reglamentaria de la materia.

Por otra parte, la ley de fecha 6 de junio de 1896, expedida por Porfirio Díaz conocida bajo el nombre de la "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal" regulaba los mismos sujetos a que hicimos referencia en la Ley Juárez, toda vez que ambas fueron Reglamentarias de la Constitución de 1857, es por lo que los dos se remitian al artículo 103 constitucional, ya citado. Igualmente, contemplaba la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en los mismos términos que la Ley Juárez, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos. Asimismo, fijó que la declaración de procedencia que tenía que dictar el gran Jurado en los casos de los delitos del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraron en funciones. De ahí que, por lo que toca a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecían ante la parte acusadora y el órgano de sentencia.

En correlario, como podemos apreciar todavía en estas leyes no se contemplaba la posibilidad de la existencia de la responsabilidad administrativa.

1.3. Epoca Moderna.

1.3.1.- Constitución de 1917.

Con la emisión de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige, en el texto original del título IV se estableció "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir la responsabilidad administrativa y tampoco contempla a los demás empleados de la Federación.

Asimismo, las únicas dos leyes que reglamentaron el título de referencia son: 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, también denominada Ley Cárdenas y la 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, también conocida como la Ley López Portillo, las cuales analizaremos más adelante.

1.3.1.1.- Sujetos.

Ahora bien, el artículo 108 de la Constitución en comento, en su texto original a la letra dice:

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador Ge-

neral de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común." (10)

Como se desprende de este precepto podemos apreciar que el constituyente vuelve a tomar los términos de delitos comunes y oficiales; el único individuo que introduce como nuevo es el Procurador General de la República.

1.3.1.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, diremos que el procedimiento estaba regulado por los artículos 109, 110 y 111 de la constitución de referencia, los cuales determinaban que si el delito era común la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, por la mayoría absoluta del núcleo total de sus miembros que la forman declara si ha o no lugar a proceder contra el acusado, si es positiva la declaración el sujeto queda separado del cargo y es puesto a disposición de las autoridades y tribunales comunes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109 del texto original.

Por otra parte, si el delito era oficial el procedimiento es el siguiente; la Cámara de Senadores consti -

(10) Tena Ramírez, Felipe.

ob. cit. P. 865

- - -

tuida en Gran Jurado previa acusación de la Cámara de Diputados, conocía de los delitos aludidos. Si la Cámara de senadores declaraba por la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado era culpable, este quedaba privado del cargo por el tiempo que determine la ley de conformidad a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional del ordenamiento legal invocado.

Cabe resaltar que si se trata del Presidente de la República como establece el propio artículo 108 constitucional, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, excepción hecha a quién únicamente habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

A mayor abundamiento, podemos comentar que esta Constitución en su texto original no precisa o define el contenido de los delitos, faltas u omisiones en que incurren en el ejercicio de ese cargo. (delitos oficiales), los cuales se dejó a las leyes reglamentarias como veremos más adelante en el desarrollo del presente trabajo. En ese orden de ideas, la doctrina nacional establece que por delitos -- oficiales debe de entenderse como aquellos en que pueden incurrir en el desempeño de su encargo y los de orden común -- como los actos u omisiones que sancionan las leyes penales.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento el criterio sustentado por los doctores Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero el cual a la letra dice: "La Constitución divide -- los delitos que puedan cometer los funcionarios en dos categorías: del orden común--actos u omisiones que sancionan las leyes penales-- y los oficiales (aquéllos en que pueden in --

currir en el desempeño de sus cargos).” (11)

En correlario, debemos y podemos afirmar que todavía no se contemplaba la posible existencia de la responsabilidad administrativa de manera clara, precisa o específica, de ahí que es hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se reformó todo el título IV, para establecer un sistema mucho más completo y con mejor técnica jurídica que el anterior en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

1.3.2.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (D.O.F. -- 2-II- 1940).

Esta ley en comento reguló el Título IV de la Constitución de 1917, con lo cual nos damos cuenta que hubo un retraso de más de veinte años para que se expidiera dicha ley reclamatoria. Asimismo, esta ley regulaba la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos; así como la necesidad de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios, tal y como ya vimos al analizar el artículo 109 del Texto original de la Constitución de 1917.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que no definió los delitos y faltas oficiales que cometan en el de

(11) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. Edición a cargo de la Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, D. F., 1982, pág. 206.

sempañó del cargo, también lo es, que hizo un catálogo sobre los delitos oficiales los cuales eran: El ataque a las instituciones democráticas, El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal, El ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales, cuando se causen perjuicios graves a la federación, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Así las cosas, las sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron: La destitución del cargo o del honor de que se encuentran investidos y la inhabilitación de 5 a 10 años, para volver a ocupar cargos públicos.

1.3.2.1.- Sujetos.

En su artículo 12 establece que son: Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, por los delitos y faltas oficiales que cometen en el desempeño de sus cargos, estableciendo como altosfuncionarios de la Federación al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados de las legislaturas locales.

1.3.2.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, vale la pena comentar que respecto a los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se trate, ya fuera oficiales o comunes se establecía el procedimiento de los artículos 109 y 107 --

del texto original de la Constitución de 1917.

En efecto, tratándose de delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, como ya analizamos. Por lo que toca a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictar la declaración de procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, este era separado del cargo y por lo tanto quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes. Asimismo, esta ley -- hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo a estas últimas como infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, por las cuales se castigaba con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Ahora bien, en el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales estos debían ser juzgados ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación. Igualmente, también reguló la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Jueces de orden común del D. F., el Presidente de la República debería pedir ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La cámara debía de resolver y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Finalmente, como podemos ver en esta Ley no contemplaba la existencia de la responsabilidad administrativa,

toda vez que se concentraba en el estudio de otro tipo de responsabilidades como examinamos con antelación.

1.3.3.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. (D. O. F. 4 - I - 1980).

Esta ley abrogó por medio de su artículo segundo transitorio a la Ley de 1940 (Ley Cárdenas). Asimismo - este nuevo ordenamiento objeto de nuestro estudio tampoco - contemplaba la posible existencia de la responsabilidad administrativa de manera clara, precisa o específica y continuaba con el mismo sistema impuesto por la Ley Cárdenas como veremos más adelante.

1.3.3.1.- Sujetos.

En efecto, los individuos contemplados por esta ley son: Los funcionarios y empleados de la Federación y - del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo. De igual forma son: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho y Procurador General de la República, por los delitos comunes y oficiales (delitos y faltas) que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo. También, consideraba responsables a los gobernadores de los Estados y a los Diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales en que incurrieran así como los delitos y faltas tipificados de conformidad a lo establecido por los artículos 1º y 2º de la Ley que aquí se analiza.

Asimismo, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por traición a la patria y por los delitos graves del orden común, de la misma forma que lo regulaba la Ley de 1940.

1.3.3.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, debemos destacar que vuelve a utilizar la clasificación de los delitos comunes y delitos oficiales y faltas en que incurran en el ejercicio -- del mismo cargo.

Así es, si era delito oficial por parte de alguno de los llamados altos funcionarios, se estableció el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido como Jurado de sentencia. Por lo que toca a los delitos comunes la Cámara de Diputados debía dictar la declaración de procedencia en caso de que había lugar a proceder contra el acusado, este era separado del cargo y por lo tanto, quedaba - sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Ahora bien, en el caso de los delitos y faltas oficiales cometidos por los empleados de la Federación, estos debían ser juzgados por el Jurado de Responsabilidades-Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Por otra parte, al igual que la Ley de 1940 reguló la remoción de los funcionarios judiciales los cuales recibieron el mismo tratamiento y no lo modificó, todo ello de conformidad al artículo 84 de la Ley de 1980.

En ese orden de ideas, esta ley de Responsabilidades emitida por López Portillo definió el contenido de los

conceptos de delitos y faltas oficiales, entendiendo como - delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios y 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 tales como: El ataque a las instituciones democráticas, El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal, La usurpación de atribuciones, cualquiera infracción a la Constitución o de las leyes federales, cuando causen - perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados- de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento- normal de las instituciones, Las omisiones de carácter grave en los términos de la anterior, por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales y 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 los defina como delitos comunes. Estos delitos no se cometerán mediante expresión de ideas, esto en los términos del artículo 3º de la ley López Portillo.

A mayor abundamiento, esta ley define a las faltas oficiales como infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en - que incurran durante su encargo o con motivo del mismo, según se desprende del contenido del artículo 4º de la ley en comento.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que esta ley citada con antelación, es una copia en algunos aspectos de la ley de 1940 y no aporta algún concepto nuevo en - cuando al procedimiento, sólo proporcionó las definiciones- de los términos de delitos y faltas oficiales.

1.3.4.- Reformas del texto original del Título IV de la Constitución de 1917.

Con las reformas que tuvo el texto original del Título IV de la Constitución de 1917 denominado anteriormente "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se menciona como "De las responsabilidades de los servidores públicos", todo ello con la finalidad de inculcar - un espíritu de servicio a la sociedad, por parte de los trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo, con estas reformas de fecha 28 de diciembre de 1982 se unificó un sistema más completo sobre las responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que por primera vez contempla a nivel constitucional la existencia de la responsabilidad administrativa en su artículo 113 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, también regula otras responsabilidades como la política, penal y civil. Igualmente, elimina o ya no distingue los conceptos de delitos comunes y delitos o faltas oficiales.

Finalmente, como ya expresamos, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las legislaciones de la materia respectiva; y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fué publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1982 y la misma que se analizará en el desarrollo del presente trabajo en capítulos siguientes.

1.3.5.- Responsabilidad Administrativa.

Sobre el particular, cabe destacar que las Cong-
tituciones y leyes reglamentarias estudiadas con antelación
no contemplaban la especie de la responsabilidad administra-
tiva de manera clara, precisa o específica, toda vez que se
ocupan de otras responsabilidades de tipo penal y político.

En efecto, en la exposición de motivos que fue-
enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de
Senadores del Congreso de la Unión de fecha 2 de diciembre-
de 1982, se pretende subsanar el error que cometían los an-
teriores ordenamientos ya comentados, toda vez que el mismo
expresa: "La iniciativa que presento a esta H. Representa-
ción Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostran-
do nuestra legislación: La falta de un sistema que regule -
la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de
naturaleza penal, política, civil y la moral." (12)

En ese orden de ideas, es claro la importancia-
que representa el análisis de esta figura jurídica, ya que-
podemos apreciar la evolución que ha tenido la misma en es-
tos últimos 8 años, en atención a que con ello se ha supera-
do el error que por muchos años estuvo nuestro ordenamientos
legales anteriores, toda vez que la responsabilidad adminis-
trativa sólo era estudiada por nuestra doctrina nacional.

En el presente caso, de conformidad a la frac-
ción III, del artículo 109 constitucional establece que se-
aplicarán sanciones administrativas a los servidores públi-
cos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, hon

(12) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLI-
COS, México, D. F., 1984, pág. 11.

radez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, e^s los cinco valores se encuentran ubicados en las veintidos - fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

Ahora bien, como se desprende de la lectura del artículo en comento en ningún momento define cada uno de -- esos cinco valores, más aun ni en la Ley reglamentaria tampoco los define es decir, no se precisa su contenido, por - lo tanto, sugerimos que se haga una reforma en el sentido - de que se explique y se defina cada uno de estos cinco val- res, ya que el contenido de cada uno es muy amplio y consi- deramos que es necesario que se determine esta situación.

1.3.5.1.- Sujetos.

Los sujetos de esta responsabilidad administra- tiva se encuentran ubicados en los artículos 108 constitu - cional y 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los - Servidores Públicos.

1.3.5.2.- Procedimiento.

Al respecto, diremos que el análisis del proce- dimiento se efectuará en el Capítulo IV del presente traba- jo. De ahí que sólo comentaremos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, corresponde a la Ley reclamatoria determinar quienes pueden ser responsa- bles administrativamente, infracciones, órdenes de competen- cia para aplicarlas, el procedimiento que tiene que seguir- se y sus sanciones, ya que el procedimiento lo encontramos- ubicado bajo la denominación de "Sanciones administrativas- y procedimientos para aplicarlas" en los artículos del 49 - al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servi -

dores Públicos. Asimismo, comentaremos que ni en la Constitución, ni tampoco en la ley reglamentaria se define el contenido de cada una de las sanciones administrativas disciplinarias, es por lo que sugerimos que se reforme esta situación para el efecto de que se subsane esta omisión.

En corolario, cabe recordar que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y se ubique en la hipótesis prevista por el catálogo de las 22 fracciones del artículo 47 de la ley de la materia.

1.3.6.- Responsabilidad Penal.

De conformidad a la fracción II del artículo 109 Constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo tanto, en el Código Penal para el D. F. en materia común y para toda la República en materia Federal, en sus artículos 212 al 224, regula 11 tipos legales delictivos en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, asimismo, en la parte final del artículo 212 establece que 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 en ese Título, los delitos aludidos son: Ejercicio indevido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores públicos, Uso indevido de funciones, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, cohecho, Peculado y Enriquecimiento ilícito.

Aunado a lo anterior, las sanciones por la comisión de estos delitos son: 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 lo gra acreditar.

1.3.6.1.- Sujetos.

De conformidad al artículo 111 de nuestra Carta Magna son: Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal. Igualmente los Gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y también al Presidente de la República.

1.3.6.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, cabe mencionar que en el Derecho Penal Mexicano existe la protección constitucional llamada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados con antelación, como ya vimos en el artículo 111 constitucional, cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Ahora bien, la protección en comento es un privilegio en materia penal, ya que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y cuyo efecto consiste en que no se puede -

proceder contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización conocida como Declaración de Procedencia.

Si se resuelve que se debe proceder en contra de acusado, este queda separado de su cargo, empleo o comisión y esta sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

Igualmente, los Gobernadores de los Estados, - Diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, gozan de esta protección, pero para estos individuos, la Declaración de Procedencia deberá enviarse a la Legislatura correspondiente, para el efecto de que en ejercicio de sus atribuciones resuelva lo procedente.

Sin embargo, existe la excepción hecha al Presidente de la República, toda vez que la Declaración de -- Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento parecido al juicio político, en el que la Cámara de Senadores dictará sentencia con base en la legislación aplicable.

En resumen, debemos comentar que de acuerdo a lo establecido por la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para realizar denuncia ante el Ministerio Público sobre la comisión de delitos por parte de los servidores públicos.

1.3.7.- Responsabilidad Política.

De conformidad a la fracción I, del artículo - 109 constitucional establece, que mediante juicio político se impondrá, 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 fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

1.3.7.1.- Sujetos.

Los sujetos de responsabilidad política en términos del artículo 110 son los siguientes: 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 de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuera común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Igualmente, los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, estos últimos sólo pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y recursos federales.

En consecuencia, se desprende que no todos los servidores públicos pueden incurrir en esta responsabilidad en comento, toda vez que las características de los sujetos a este juicio político es en razón a que tienen facultades de gobierno y administración, ya que con su actuación pueden causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De ahí que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

En ese orden de ideas, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho se encuentran ubicados en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y estas son: El ataque a las instituciones democráticas, El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, El ataque a la libertad de sufragio; - La usurpación de atribuciones; Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause 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; Las omisiones de carácter grave, en los términos del caso anterior y 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 determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Asimismo, las sanciones que pueden ser aplicables se encuentran descritas en el párrafo tercero del multicitado artículo 110 de nuestra Carta Magna en relación con el 81 de la ley de la materia, las cuales pueden ser la

destitución y la inhabilitación desde un año hasta por veinte años.

1.3.7.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, comentaremos que el procedimiento se encuentra regulado por el artículo 110 constitucional y por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual podrá iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después.

Ahora bien, el juicio comienza ante la Cámara de Diputados la cual procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, -- después de haber sustanciado el procedimiento y con audiencia del inculpado.

Asimismo, conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida como jurado de sentencia deberá aplicar la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, -- una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Aunado a lo anterior, como ya señalamos también los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo son sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución que se dicte será de -

clarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación.

1.3.8.- Responsabilidad Civil.

En el presente caso, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera por actos u omisiones realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.

En efecto, el párrafo octavo del artículo 111 de nuestra carta magna se menciona la responsabilidad en comento, ya que como se desprende del mismo precepto sólo corre a cargo de cualquier servidor público.

Ahora bien, debemos comentar que el Título IV de la Constitución General de la República, en especial el artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, más no define, ni menciona la responsabilidad civil, aunque en la exposición de motivos de las reformas de este Título en estudio hace referencia a los cuatro tipos de responsabilidades.

Asimismo, hay autores que consideran que la justificación de la existencia de esta responsabilidad encuentra su punto de partida en el principio de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil y su base constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27 constitucional, toda vez de que los mismos establecen la igualdad ante la ley, puesto que ningún individuo tendrá prerro-

gativas o ventajas especiales y todos en general gozarán de las garantías que otorga la Constitución. Igualmente, se garantiza el derecho de la propiedad privada, limitada sólo en los casos que esta dispone y con las modalidades y limitaciones que dicte el interés público.

Por su parte, nuestro Código Civil en su artículo 1928 regula la responsabilidad del Estado por los daños que sus funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones, pero esta responsabilidad es subsidiaria, por lo que sólo puede hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado. De ahí que se pueda afirmar que la responsabilidad civil de los servidores públicos se regula por el Código Civil y -- que la misma corre a cargo de los servidores públicos cuando en ejercicio de sus funciones causen daños a los particulares.

1.3.8.1.- Sujetos.

Como ya manifestamos en párrafos anteriores, en términos del artículo 1928 del Código Civil este tipo de responsabilidad corre a cargo de los servidores públicos y la doctrina establece que esta responsabilidad se da en la culpa del propio Estado por irregularidades de elección o vigilancia de sus funcionarios la cual se le llama culpa in eligendo o in vigilando.

1.3.8.2.- Procedimiento.

Sobre el particular, mencionaremos que el procedimiento de esta responsabilidad civil la doctrina para efectos de su estudio la divide en varios elementos como --
son:

- a) Los sujetos.
- b) La acción u omisión.
- c) El daño.
- d) La culpa.
- e) El nexo causal.

a) Por lo que toca a los sujetos es necesario - que sea un servidor público y que daño causado sea precisamente en ejercicio de las funciones que le son encomendadas de conformidad al multicitado artículo 1928 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el servidor público no actúa investido de su cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, luego entonces no le es imputable - en su carácter de funcionario.

En consecuencia, el responsable directo resulta ser la persona física, siempre y cuando el sujeto este actuando en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tiene a su favor un responsable subsidiario que en este caso es el Estado.

b) La acción u omisión debe ser el resultado de una actuación humana, toda vez que la primera implica hacer algo que llega a producir el daño o en otras palabras realizar algo en contra de lo que la ley establece, ya que la segunda implica un no hacer que de igual manera es causa del daño producido, es decir abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la ley.

c) El daño, en la doctrina es un elemento necesario para la existencia de la responsabilidad, toda vez de que sin ella no puede hablarse de un resarcimiento, en virtud de que la misma tiene como fin la recuperación o indemnización.

zación, lo cual no se puede lograr si no existe algo que - reparar, es decir, reparar o indemnizar lo dañado.

Ahora bien, el daño puede ser material o moral, el material lo encontramos regulado por el artículo 2108 - de nuestro Código Civil el cual establece que por daño debemos de entender como la pérdida o menoscabo sufrido en - el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación. Asimismo, el artículo 2109 del mismo ordenamiento establece que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia - lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de - la obligación.

Por su parte, el artículo 1916 del Código Civil establece que el daño moral es la afectación que una - persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de ag - pectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás y que deberá repararse mediante una indem - nización en dinero independientemente del daño material -- que también se hubiere ocasionado.

d) Por lo que toca a la culpa cuando se trata - de la responsabilidad prevista en el artículo 1928 del Cód - igo Civil, es necesario que el funcionario actue ya sea - en forma intencional o negligentemente y este vinculado -- con el ejercicio de sus funciones.

e) El nexo causal es la relación de causalidad que existe entre el daño que se produce precisamente como - consecuencia directa e inmediata de la actuación del servi - dor público en el ejercicio de su cargo, comisión o empleo, toda vez de que si se genera por una causa diferente o si - intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa -

inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero y el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce, en el presente caso el nexo causal lo encontramos regulado en el artículo 2110 del Código Civil vigente el cual a la letra dice: "Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse." (13)

En los términos expuestos, podemos afirmar que cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que les impone salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo; cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, por lo que son aplicables los procedimientos y sanciones penales; cuando los mismos con su conducta afecten intereses públicos fundamentales, estaremos en presencia de una responsabilidad política y finalmente cuando los servidores públicos con su conducta producen daños a los particulares en ejercicio de sus funciones, entonces es aplicable una responsabilidad civil.

(13) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. ed. Teocalli, - México, D. F., 1985, pág. 215.

C A P I T U L O I I

2.- ASPECTOS JURIDICOS DEL REGIMEN DISCIPLINARIO.

2.1.- La Función Pública.

Por función publica tradicionalmente varios autores la definen como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo.

En efecto, si bien es cierto que el Estado es un ente abstracto también lo es de que necesita de personas físicas para materializar sus actividades, por lo tanto, necesita regular de manera eficaz las relaciones entre los órganos de la administración y sus funciones.

En ese orden de ideas, es claro que las características de la función pública es que la dinámica del Estado se desenvuelve, en definitiva, en actividad humana; parte de ella está constituida por el ejercicio de los actos de sus titulares esto es los servidores públicos, toda vez que forman una actividad o tarea que, desde luego, supone cierta preparación técnica determinada en razón de la complejidad y variedad de atribuciones que revisten la Administración Pública. Ejemplo: Arquitectos, Contadores, secretarías etc.

Así las cosas, la Administración Pública impone por una parte la necesidad de crear órganos o estructuras que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otro lado, necesita de personas físicas (hombres y mujeres) que ejerciten esa competencia.

Ante tal situación, no es válido confundir el órgano con su titular, ya que el primero es una entelequia abstracta y permanente, mientras que el segundo puede cambiar en cuanto a sus miembros (personas físicas) y estos deben procurar satisfacer el interés del Estado.

Sirve de apoyo al siguiente criterio: "Las personas jurídicas públicas - expresa Sayagués Laso - actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. Las distintas personas públicas Estatales utilizan para el cumplimiento de sus fines un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto de personas al servicio de las entidades Estatales constituye el funcionario público y su actividad se regula por normas y principios esenciales..." - (14)

De lo anterior, se desprende que el órgano es una unidad abstracta dotada de competencia, ya que el titular como señala el autor en comento es la persona física o motor el cual puede ir variando y que tiene la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, pero es una voluntad dirigida a la satisfacción de los intereses públicos.

En consecuencia, son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuando, donde, el porque y el para que de la manifestación de la voluntad Estatal, sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. De ahí que, -

(14) Citado por Bascuñán Valdés, Anibal. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XII, Fami-Gra., Ed. Libreros, Buenos Aires, Argentina, 1969, pág. 1046.

se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste para el órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

2.1.1.- Teorías que justifican la naturaleza jurídica de la Función Pública.

Ahora bien, como ha quedado manifestado la sola existencia del órgano como una unidad abstracta dotada de competencia no es suficiente, también necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, y pueda actuar a través del individuo.

Por su parte, categóricamente Enrique Silva - Cimma expresa: "La Doctrina ha discutido arduamente el interesante problema relacionado con la naturaleza jurídica de la función pública, y, como una consecuencia, la calidad del vínculo que une al Estado con sus agentes o funcionarios". (15)

En consecuencia, se pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como elementos esenciales de una unidad, por una parte el órgano y por la otra las personas físicas, toda vez que el órgano como unidad abstracta dotada de competencia su sola existencia sin la persona física sería una estructura inanimada e intrascendente. Igualmente, la sola existencia de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población más no la actuación de la voluntad del Estado.

(15) Silva Cimma, Enrique. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II, Ed. Universitaria, S. A., Santiago, Chile, 1958, pág. 14.

Asimismo, Gabino Fraga expresa: "Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública". - (16)

En efecto, la doctrina para poder explicar la naturaleza jurídica de la función pública expone dos Teorías:

2.1.2.- Teoría de Derecho Privado.

2.1.3.- Teoría de Derecho Público.

2.1.2.- Teoría de Derecho Privado.

La postura que toma esta Teoría se basa en que la relación entre el servidor público y el Estado es por medio de un contrato civil, en virtud del cual ambas partes se otorgan derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, es decir, que esta Teoría pretende justificar la naturaleza jurídica de la Función Pública en el contrato civil denominado mandato, toda vez que según se trate de desarrollar su actividad el servidor público lo hace en nombre y representación del Estado.

Ahora bien, esta corriente también afirma que las personas morales obran por medio de los órganos que los representan, por lo tanto, siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes le-

gales.

Asimismo, esta Teoría no puede ser aceptada, - ya que el ejercicio de la actividad del Estado se encuentra basado en fundamentos y principios de derecho público, los cuales señala expresamente nuestra Constitución Política, en virtud de que la misma marca el alcance y contenido del poder Estatal, a diferencia del mandato el cual se encuentra regulado por la materia de derecho privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares.

Por otra parte, la doctrina ha contemplado dentro del rubro del derecho público tres soluciones para poder explicar la función pública estas son:

2.1.3.1.- La tesis que considera que es un acto unilateral del Estado.

2.1.3.2.- La tesis que sostiene que es un acto contractual.

2.1.3.3.- La tesis que considera que es un acto condición.

2.1.3.1.- La tesis que considera que es un acto unilateral del Estado.

Esta tesis sostiene que la función pública su origen lo justifica como la manifestación de un acto unilateral, en virtud de que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el propio Estado, es por lo que esta tesis niega que la relación entre los funcionarios con el Estado sea contractual y que mucho menos requiere del consentimiento de las partes.

Asimismo, este punto de vista para algunos tra-
tadistas se opone al artículo 52 Constitucional el cual -
consagra la libertad de trabajo, toda vez que el mismo es-
tablece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos --
personales sin la justa retribución y sin su pleno consen-
timiento, por lo que también esta tesis no resulta aplica-
ble al objeto de nuestro estudio. De ahí que la función -
pública no nace de un acto unilateral.

2.1.3.2.- La tesis que sostiene que es un acto contractual.

Esta postura afirma que el acto creador de la -
función pública lo es un contrato pero no civil, ni mercan-
til sino debe de ser de naturaleza administrativa, toda vez
que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra
y la del nombrado que acepta.

Sin embargo, esta tesis debe desecharse porque--
respecto de los intereses que intervienen en la contrata --
ción, por una parte el Estado representa intereses públicos
y en razón de ellos debe contratar, en tanto que la otra --
parte representan intereses privados, ya que obedece a la -
satisfacción del interés personal, por lo tanto, no se pue-
de considerar como fuente creadora de la función pública,--
en virtud de que los intereses de las partes son diferentes.

Al respecto, considera Miguel Cantón Moller lo-
siguiente: "Por su propia naturaleza no puede tratarse de -
un contrato, ya que una de las partes, el servidor público,
no participa ni interviene su voluntad en la fijación de --
las condiciones que se imponen para trabajar". (17)

(17) Cantón Moller, Miguel. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.
Ed. pac, México, D. F., 1988, pág. 94.

2.1.3.3.- La tesis que afirma que es un acto condición.

Sobre el particular, mencionaremos que la doctrina reconoce la existencia de una clasificación de los - actos jurídicos por razón del efecto que producen, por lo que la primera categoría lo forman los llamados actos regla, toda vez que estos regulan situaciones jurídicas generales como leyes, reglamentos etc la segunda categoría lo forman los actos denominados actos subjetivos, ya que estos crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual como es el contrato. De igual forma contempla la existencia de un tercer tipo de actos los cuales son aquellos actos necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual también llamados actos condición, en virtud de que su efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, todo ello en atención a que varias ocasiones - la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual, toda vez de que para que este exista es necesario un acto jurídicointermedio, ya que con su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general, como ejemplo: son la situación de hijo adoptado o de casado es necesario que para que esta exista se debe a un acto intermediario como el acto de adopción y el acto de matrimonio. Asimismo, en esta categoría tenemos al nombramiento y la elección.

Así es, el acto del nombramiento para un cargo público es un acto totalmente diverso y tal como establece la doctrina tiene características especiales como son: la de estar formado por la concurrencia de voluntades del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, y cuyo efecto jurídico que crea dicho concurso de voluntades que es el no fijar derechos y obligaciones del-

Estado y empleado, sino el condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular de las disposiciones legales que la fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a -- los titulares de diversos órganos del Poder Público.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga afirma:-
"Ahora bien, ese 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-unión". (18)

De esta manera, la doctrina a través de la Teoría del acto condición ha justificado la naturaleza jurídica de la función pública, toda vez que la misma se genera a través del nombramiento y la elección, según el caso y -- de la asunción del cargo como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En ese orden de ideas, el otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo que da incorporado al órgano público, como parte esencial de -- él, por lo tanto, su actuación como parte del órgano es la expresión del poder público.

Así las cosas, la relación entre los servidores públicos y la administración pública centralizada, se determina por el nombramiento, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante la cual el superior -- nombra a sus colaboradores, este acto puede ser libre o su jeto a la aprobación de otro órgano, así tenemos que por --

ejemplo, 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. Igualmente, de acuerdo con la fracción III del artículo de referencia, el nombramiento de ministros, diplomáticos y cónsules, requiere la aprobación del Senado.

En consecuencia, se trata de una forma especial que consiste en un documento llamado nombramiento el cual dentro de la esfera jurídica debe revestir ciertas características como: nombre, nacionalidad, los generales del servidor público, la actividad que va a realizar etc.- de conformidad al artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, los servidores públicos de las entidades paraestatales su relación con la administración esta regulada por el contrato según lo dispone el apartado "A" del artículo 123 constitucional, en este sentido encontramos a los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal.

Por otra parte, la elección se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se ha designado, este acto se da como ya vemos a través de la elección, mediante el cual la voluntad general los escoge para el cargo, en esas condiciones, tratándose de la elección, nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento

to mediante el cual los electores, expresan su voluntad de designación en favor de los individuos que fueron considerados como elegibles. Estos procedimientos se identifican como en el caso del Presidente de la República, los diputados y senadores, así como de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En consecuencia, nuestra carta magna establece el principio de elección directa tratándose del Presidente de la República en sus artículos 81 y 84, en el caso de diputados y senadores la regula los artículos 51 al 60; y - respecto de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el artículo 73, fracción VI, base 3a.

2.2.- Jerarquía.

La noción de jerarquía está íntimamente ligada con la noción de organización de la administración pública la que consiste como un elemento necesario en la organización de los servicios administrativos que proporciona y -- que contribuye a una coordinación armónica en su estructura.

Ahora bien, la relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre si los distintos órganos de la - administración pública, esta relación jerárquica implica - varios poderes que comentaremos más adelante y los cuales mantienen la unidad de la administración a pesar de la diversidad de órganos que la forman.

De la figura aludida, Andrés Serra Rojas comenta: "La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública Federal y por ende, dependiente directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo." (19)

Igualmente, Jorge Olivera Toro define el concepto diciendo: "La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia de la autoridad menor a mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores." (20).

De las definiciones proporcionadas por estos autores, se desprende que para que exista la jerarquía es necesario primero la existencia idéntica de competencia material de ciertos órganos que se encuentran subordinados en razón de grado, y segundo se necesita la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, esto es, cuando haya superioridad de grado en la línea competencial, lo cual sólo ocurre cuando hay subordinación, que se presenta cuando exista el mando y la obediencia.

En efecto, debe existir competencia material por ser una consecuencia de la especialización que requiere la división de trabajo que exige la administración Pú -

(19) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1974, pág. 496.

(20) Olivera Toro, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1988, págs. 286 y 287.

blica para determinados ramos como: agrario, salud, fiscal, educación etc., igualmente, competencia en razón de grado, toda vez que tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonado, correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.

Aunado a lo anterior, asentaremos que si bien es cierto que la relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, también lo es que su finalidad es la unidad, coordinación, armonía, homogeneidad y lo que llamaríamos la simetría administrativa.

Así pues, el exceso por parte de uno de ellos, invadiendo la esfera de los demás, o en su defecto, absteniéndose de obrar, no cumpliendo las órdenes, confiando en la actuación de otro, quebrantan este principio de jerarquía el cual tendría consecuencias jurídicas para los servidores públicos que se harán acreedores a una sanción disciplinaria.

En tal virtud, la jerarquía administrativa que venimos comentando presume una realización eficiente e implica que sus titulares (personas físicas o servidores públicos) se inserten con complacencia dentro de la maquinaria o engranaje oficial, siempre y cuando encuentre facilidades para cumplir sus fines tales como: recursos humanos y materiales.

De tal modo, la relación jerárquica implica varios poderes que mantienen la unidad de la administración -

pública a pesar de la diversidad de órganos que la forman.

2.2.1.- Poderes que implica la relación jerárquica.

Como se había señalado antes la relación jerárquica implica varios poderes que mantienen la unidad de acción, dirección y de ejecución en la actividad propia de la administración a pesar de la diversidad de órganos que la forman, estos poderes son:

- 1.- Poder de decisión.
- 2.- Poder de nombramiento.
- 3.- Poder de mando.
- 4.- Poder de revisión.
- 5.- Poder de vigilancia.
- 6.- Poder disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.

1.- Poder de decisión: Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución, es decir, la facultad que tienen los superiores para fijar e imponer determinaciones a los inferiores.

2.- Poder de nombramiento: Es la facultad para hacer la designación de los titulares o empleados de los órganos inferiores.

3.- Poder de mando: Consiste en la facultad de los órganos superiores de dar instrucciones a los inferiores por medio de los cuales se señalan los lineamientos que deben seguir

para el ejercicio de atribuciones; este poder de mando se ejerce en forma verbal o escrita, cuando es en forma escrita se hace a través de memoranda, oficios, circulares o telegramas que pueden ser en forma general o individual.

4.- Poder de revisión: Es la facultad que tienen los órganos superiores para verificar o revisar el trabajo de los inferiores y que esta encaminada a aprobar, suspender, anular o reformar el trabajo realizado.

5.- Poder de vigilancia: Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados; esta vigilancia es en forma material y jurídica.

Material: Porque se realiza la fiscalización de cuentas -- del inferior.

Jurídica: Cuando el superior jerárquico a través de las contralorías internas realiza actos de fiscalización e inspección para el efecto de vigilar a los inferiores y que los mismos cumplen con sus labores y obligaciones que les impone la función pública o de descubrirse irregularidades ya sea por dolo, culpa o negligencia por parte del servidor público, por lo cual sería castigado con una sanción disciplinaria.

6.- Poder disciplinario: Una de las consecuencias del Poder de vigilancia y de revisión es la creación del poder disciplinario.

Para el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define el concepto de la siguiente manera: "Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebranto a las obligaciones que le

impone la función pública. En nuestro país, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye el ordenamiento jurídico que establece el poder disciplinario." (21)

Igualmente, para el maestro Andrés Serra Rojas, el Poder disciplinario: "Es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo." (22)

De los anteriores conceptos, se desprende que el superior jerárquico de este Poder en comento tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos que incumplan sus obligaciones, en nuestro país a partir del 12 de enero de 1983 tiene vigencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la cual su artículo 47 se establece un catálogo de los deberes que obliga a -- observar una buena conducta a los propios servidores públicos y en su diverso 53 de la ley de la materia señala las sanciones disciplinarias que impondrá el propio superior, las cuales pueden consistir en la amonestación pública o privada, apercibimiento pública o privada, destitución y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Ahora bien, el incumplimiento de estas obligaciones trae como consecuencia el surgimiento de faltas que

(21) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DE RECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Limusa, México, D. F., 1986, pág. 83.

(22) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Tomo I. pág. 453.

dan lugar a responsabilidades que pueden ser del orden civil, penal o administrativa.

7.- Poder para resolver conflicto de competencia.

Dentro de la Administración puede existir con conflicto de competencias bien porque un órgano se atribuye facultades de otro que reclama o porque ninguno se considera competente para actuar en un caso especial.

Tomando en consideración, que el conflicto de competencia tiene como consecuencia el desorden en la Administración Pública Federal es natural que en el régimen de organización centralizada se considera que el superior jerárquico tiene facultades para resolver los conflictos de competencia que surgen entre los órganos inferiores que le están subordinados.

En el presente caso, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta al Presidente de la República para resolver por conducto de la Secretaría de Gobernación los casos de duda que puedan surgir con motivo de un conflicto de competencia, señalando la dependencia a la que corresponda el despacho del asunto.

2.3.- Aspectos de la relación de sujeción de los servidores públicos.

El gobernado tiene frente al Estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas status y que conforme a la Teoría de Jellinek es la siguiente: "a) Status negativus libertatis, que supone una esfera jurídica del particular intangible para el Estado, constituida por los derechos de

libertad.

b) Status positivus civitatis, que faculta al individuo a -- realizar pretensiones al Estado y que éstas sean satisfechas, si son procedentes.

c) Status activae civitatis, esto es, el ejercicio para algunos ciudadanos de las funciones de autoridad pública, su participación en la función pública, para integrar al Estado." (23)

En el presente caso, el servidor público se encuentra colocado en la tercera sujeción de esta Teoría, porque el estado activo de ciudadano produce en la persona una condición especial que lo hace diferente de los demás individuos, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado, es decir, una condición especial en el ejercicio del poder público.

Ahora bien, la calidad de servidor público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, independiente de las demás situaciones jurídicas que se presenten, por lo tanto, como ya vimos en los términos de esta Teoría el individuo frente al Estado tiene diferentes Status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que se deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, lo cual lo une a un vínculo especial.

En ese orden de ideas, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general de gobernado, tiene también un régimen especial como servidor público. De ahí que, la doctrina hace referencia a la figura de la incorporación que es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, toda vez que mediante este 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.

Así las cosas, la incorporación es el acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial en favor de una persona física, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal suerte que a un determinado individuo se le da la investidura de servidor público, tal como director general, Secretario de Estado, etc., en el que se identifican dos fases: La primera que se denomina la designación y la segunda se conoce como la toma de la posesión. De ahí que, en nuestro sistema la primera se genera a través del nombramiento, ya que la segunda fase se da en razón de la asunción efectiva de sus funciones por parte del titular y el comienzo de desarrollo de las mismas; como un acto de voluntad que implica la aceptación.

Acorde con lo anterior, la doctrina alemana elaboró la Teoría del Órgano, la cual sostiene que la entelequia Estatal se integra por un lado de un conjunto de atribuciones y por otro que es el elemento humano que manifiestan no es de una persona física sino la del poder público. De esta manera, se debe distinguir entre el elemento objetivo representado por la competencia y el elemento subjetivo

vo que manifieste la voluntad. Asimismo, esta doctrina alemana del siglo XIX establece que estos elementos deben integrarse en uno solo, los cuales no deben separarse, toda vez que ambos forman un concepto, una unidad, ya que cuando el titular del órgano actúa, no lo hace a nombre propio, sino que desaparece su individualidad para integrarse al ente al que pertenece el órgano.

En esas condiciones, existen dos tipos de relaciones entre el Estado y sus servidores públicos: Una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y -- querer por el ente, es decir sólo ejerce la competencia -- atribuida al órgano, ya que la relación orgánica se establece entre el titular y el órgano, por lo mismo se funde en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público, con sus propios derechos y obligaciones como persona física, esto es, que su voluntad no es la del órgano, sino de él, en lo personal, toda vez que la relación de servicios se da entre el servidor público y el órgano. Esta dualidad de relaciones que estamos mencionando han sido rechazadas en la actualidad por considerarlas carentes de significado y contenido jurídico, ya que en razón del principio de imputación, cuando la persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que manifiesta es la del Estado.

En corolario, la actuación del servidor público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, totalmente independiente de los derechos y obligaciones

que como persona física pueda tener, por lo tanto, solamente se puede hablar de una relación entre el ente y el servidor público cuando la voluntad de éste se manifiesta, pero no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física, y que al haber sido incorporado al órgano adquiere una situación especial frente al Estado, como ya vimos diferente situación general que tienen los demás individuos.

2.4.- Régimen jurídico de los servidores públicos.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado como son: industriales, salud, servicio público, comerciales, etc. y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, lo cual ha producido diferentes relaciones de los trabajadores con el Estado.

Ahora bien, la aplicación de las sanciones disciplinarias por parte de la administración pública no tiene como supuesto la relación laboral, sino de la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto a la misma calidad de servidores públicos, por lo tanto, cuando éste incumple alguna de sus obligaciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace acreedor a una sanción administrativa disciplinaria. De ahí que, los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias realizan su actuación en función de autofundación, totalmente ajena a cualquier relación laboral y su fundamento constitucional lo encontramos ubicado en el ar -

título 113 de nuestra carta magna y en la ley de la materia.

Asimismo, no debemos confundir las normas disciplinarias de la administración pública federal, toda vez que las mismas son actos de autoridad, mientras que las relaciones entre los trabajadores y patrones se caracterizan por tener un contenido prestacional.

Por otra parte, si bien es cierto que el apartado B del artículo 123 constitucional regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito y sus trabajadores; también lo es que no comprende a toda la administración pública federal, porque buena parte de ella y fundamentalmente ciertos organismos descentralizados y empresas de participación Estatal están comprendidos en el apartado A, conforme a la fracción XXXI del mismo precepto, que se refiere a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por algún contrato de trabajo. De ahí que distingamos que el apartado A regula las relaciones del capital y el trabajo; y el B el cual regula las relaciones del Estado-patrón y sus trabajadores.

De lo anterior, se desprende que las relaciones laborales entre la administración pública federal y sus servidores públicos se encuentran integrados por varios sistemas como:

- 1.- Los regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.
- 2.- Los regulados por el apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.- Los trabajadores de confianza, los cuales sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, ya que los mismos están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por disposición de su artículo 8o.

4.- Los miembros del Ejército y Armada Nacional, su situación se encuentra regulada por la fracción XIII del apartado B del artículo 123. Igualmente, quedan excluidos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado por disposición de su artículo 8o. y su régimen está regulado por las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y la Orgánica de la Armada de México.

5.- Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, está regulado en los términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, excluidos por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo expuesto, podemos afirmar que existen diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, por lo tanto, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación que une al trabajador al servicio del Estado con éste, desde el punto de vista laboral, implica hacer una completa diferenciación de los tipos de trabajadores, que como hemos visto, son regulados por diferentes ordenamientos.

Por otra parte, nuestra legislación a partir de la reforma al Título IV de la Constitución y con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servi-

dores Públicos, utiliza el concepto de servidor público, - quien al participar en el ejercicio de la función pública, - lo sujeta a un régimen especial, como ya vimos; y con el establecimiento de un catálogo de obligaciones cuyo incumplimiento lo hace acreedor a una sanción disciplinaria.

En ese orden de ideas, debemos concluir que la diferencia del régimen laboral y el disciplinario, es que - el primero es de contenido prestacional y social, mientras - el segundo su contenido es de valores (axiología) y público, toda vez que tiende a la preservación de la conducta ética - de los servidores públicos, por lo tanto, ambas esferas coexisten y sus contenidos y fines son diferentes, así como - procedimientos y autoridades.

C A P I T U L O I I I

3.- PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

3.1.- El Poder Sancionador.

El Poder Sancionador de la Administración Pública implica la existencia de una serie de facultades otorgada a favor de los órganos de la Administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Asimismo, entre esas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

En efecto, el Poder Sancionador de la Administración Pública se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, en las cuales se establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión; lo que en doctrina se le denomina como ilícito administrativo el cual se define como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena derivada de una acción u omisión.

Para Miguel S. Marienhoff la potestad sancionadora de la Administración Pública, la define de la siguiente manera: "es la atribución que le compete a ésta para imponer correcciones a los ciudadanos administrados por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; todo ello sin

perjuicio de la acción de los tribunales judiciales." (24)

Así las cosas, es claro que éste autor en su definición considero que es la más acertada porque de la misma se desprende que de la figura en comento se puede analizar desde dos puntos de vista: el primero es el poder sancionador correctivo de la Administración por virtud de la cual se aplican a los responsables (ciudadanos) de las infracciones administrativas y el segundo llamado poder sancionador disciplinario el cual se aplica en contra de los servidores públicos de cualquier rango, quienes en ejercicio de sus funciones contravengan con su conducta, los ordenamientos legales que sean aplicables, como acciones que pueden ser cometidas en forma exclusiva por personal que labora y que constituye la Administración Pública.

En el presente caso, el poder sancionador correctivo tiene su fundamentación en el artículo 21, segunda parte del párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la potestad sancionadora disciplinaria objeto de nuestra atención encuentra su fundamentación en los artículos 109 fracción III, 113 de nuestra carta magna, 1 fracciones III y IV, 2, 3, 4, 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De lo anterior, se puede afirmar que la facultad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública,

(24) Marienhoff, Miguel S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Ed. Abeledo-Perrot. S. A., Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 578.

fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título IV de la Constitución, la inclusión del artículo 109, fracción III y 113 del mismo ordenamiento, así como la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y el artículo 32 bis, fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el numeral 109 en su fracción III constitucional determina que una de las consecuencias de la potestad sancionadora disciplinaria son las sanciones administrativas previstas por las leyes, siempre y cuando los servidores públicos afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus actividades, pero en este precepto no se define ninguno de los conceptos antes mencionados, ni tampoco expresa el contenido de esos valores, por lo tanto, se propone que en el mismo precepto se defina cada uno de esos conceptos, toda vez que los mismos son muy amplios.

Por su parte, el diverso 113 del ordenamiento legal aludido contempla la existencia de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, así como todos sus elementos necesarios para su aplicación, cabe mencionar que dicho precepto señala las sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación y la sanción económica.

En consecuencia, estos cambios constituyen un paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la ley de la materia; así como también al crear a la Secretaría de la --

Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas, como órganos encargados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública Federal y los procedimientos para la aplicación de las sanciones.

Ahora bien, la imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgue atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

En ese orden de ideas, encontramos que la facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de su función, le es otorgada a cada uno de los poderes de la Unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley exige, impongan las sanciones correspondientes.

En efecto, encontramos que en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 51 a la letra dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

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". (25)

Por otra parte, en el ámbito de la esfera del Poder Ejecutivo el artículo 60 de la ley de la materia atribuye la titularidad de la facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de las Contralorías Internas de las Dependencias, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el mismo artículo de referencia se complementa con el diverso 48 del mismo ordenamiento legal.

Aunado a lo anterior, independientemente de que en cada uno de los poderes de la Unión exista un superior jerárquico de los servidores públicos que la integran, en el ámbito de los órganos que la componen existe una estructura especial, con su propia organización jerárquica a partir de su titular, quien tiene la facultad disciplinaria sobre sus propios inferiores.

Así es, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reconoce la existencia de la facultad disciplinaria y de una estructura especial para hacerla efectiva, toda vez que la misma establece que se debe de entender por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector --

(25) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. ob. cit. pág. 43.

correspondiente, los cuales pueden aplicar las sanciones cu
ya imposición se les atribuye a través de la Contraloría In
terna de su dependencia, todo ello en los términos del se -
gundo párrafo del artículo 48 de la ley de la materia.

Sirve de apoyo, lo que establece la Exposición-
de Motivos de la ley que se analiza y que a la letra dice:
"Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por -
el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigi-
lancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, -
de los superiores jerárquicos y de los órganos de control -
de las dependencias y entidades, los que quedan facultados-
para imponer sanciones disciplinarias que requiere una admi
nistración eficaz y honrada..." (26)

En esas condiciones, la facultad disciplinaria-
dentro de los órganos de la Administración Pública Federal-
corresponde al titular de cada dependencia, por lo tanto, -
de acuerdo con los reglamentos interiores de cada Dependencia
y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
Públicos su competencia en materia disciplinaria la ejerce-
el titular a través de sus órganos de control, denominados-
contralorías internas o también llamadas unidades de contra
loría.

Conviene aquí advertir que, en los términos de-
los diferentes artículos que integran el Título III de la -
ley de la materia, la competencia del superior jerárquico -
para imponer sanciones disciplinarias, abarca, como regla -
general, todas las enumeradas en el artículo 53, con las li

(26) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Ob. Cit. pág. 11.

mitantes que la propia ley establece.

En efecto, esas limitantes son las siguientes:

1.- En materia de sanciones económicas, sólo puede imponerlas hasta un monto de cien veces el salario mínimo diario - vigente en el Distrito Federal, en los términos de la fracción VI del artículo 56, 60 y 62 de la ley en estudio.

2.- Tratándose de actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa por parte de los contralores internos de la dependencia, la sanción que corresponde se aplicará por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de conformidad a lo establecido por el artículo 58 de la ley en comento.

3.- En caso de infracciones graves (situación que no se precisa en la ley), está obligado a comunicarlo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos del párrafo cuarto del artículo 57 de la ley de la materia.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sus facultades sancionadoras se aplican en los siguientes casos:

1.- Cuando la sanción económica que proceda sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, conforme a los artículos 56, fracción VI, 60 y 62 de la ley invocada.

2.- Infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias, por disposición del artículo 58 de la ley de la materia.

3.- Cuando los servidores públicos de las contralorías internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la ley, en términos del artículo 59 de la ley que se estudia.

4.- Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56 de la ley multicitada.

Con todo lo expuesto, debemos concluir que en la esfera de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de titular del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, como responsables de la disciplina en las dependencias a su cargo, y en las entidades que les son otorgadas a los coordinadores de sector; y en determinados casos, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando se trate como ya vimos en la imposición de multas mayores de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, de infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias y cuando la misma autoridad se abstenga indebidamente de aplicar la sanción correspondiente. De ahí que, en nuestro sistema jurídico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza un criterio de cuantificación a partir del salario mínimo, pero sólo para efectos de la delimitación de competencias, entre las contralorías internas de las Dependencias y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tanto para sancionar como para abstenerse de hacerlo.

3.2.- Sanción Administrativa.

Por sanción administrativa se debe de entender como el castigo o medio de condena que imponen en la esfera de sus respectivas competencias, los órganos que componen la administración pública, a través del Poder sancionador (correctivo o disciplinario) en contra de los responsables de conductas, ya sean actos u emisiones, que son consideradas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.

En efecto, para el jurista mexicano Alfonso Nava Negrete, la sanción administrativa la define de la siguiente forma: "Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo". (27)

Igualmente, los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa coinciden en el mismo sentido diciendo: "La aplicación de las sanciones administrativas, que la doctrina denomina contravenciones o faltas, procede por la violación a la disposición legal, por no hacer lo que en ella ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes y en los reglamentos de policía y buen gobierno y, generalmente, se sancionan por la autoridad administrativa, a través de un procedi

(27) Nava Negrete, Alfonso. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1984, pág.87.

miento que en cada una de las leyes se regula..." (28)

Ahora bien, de las definiciones que exponen cada uno de los autores citados con antelación consideramos que son acertadas, en virtud de que señalan todos y cada uno de los elementos que caracterizan a la sanción administrativa y por ende son conceptos completos para poder entender lo que en sí la misma figura en estudio, toda vez de que pueden ser correctivas o disciplinarias según sea el caso.

De este modo, de las definiciones apuntadas se desprende los siguientes elementos:

a) Medio de condena.- La sanción administrativa es una pena o castigo que en este caso, imponen los órganos que componen a la Administración Pública.

b) Se imponen en la esfera de sus respectivas competencias los órganos que componen a la Administración Pública.- Porque las autoridades de referencia son las facultades para imponerlas, en el ramo que les corresponda, sanciones a los infractores.

c) A través del Poder sancionador.- Porque la Administración Pública para imponer las sanciones, ejercerá el Poder sancionador en cualquiera de sus dos acepciones de que se encuentra investido. De ahí que, como ya señalamos éste

(28) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO 2o. CURSO. Ed.- Limusa, México, D.F., 1989, pág. 152.

puede ser correctivo y disciplinario.

d) En contra de los responsables de conductas que son consideradas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.- Porque las sanciones administrativas exclusivamente serán impuestas en contra de quienes hayan incurrido en conductas ilícitas que son castigadas -- por las leyes administrativas.

Asimismo, Alfonso Nava Negrete al comentar la naturaleza jurídica de la sanción administrativa dice: "Predomina sin embargo la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo."- (29)

En ese orden de ideas, consideramos adecuada la anterior afirmación, ya que la sanción administrativa tiene como naturaleza jurídica la de ser un castigo, impuesta por los órganos que conforman a la Administración Pública en -- tra del responsable de una infracción administrativa y además tiene como fin ser una medida ejemplar, para el efecto de que no se cometan conductas que contravengan los ordenamientos administrativos, protegiéndose así los derechos de la sociedad.

Por otra parte, comentaremos que las sanciones disciplinarias sólo se aplican a las personas que tienen ca lidad de servidor público, para mantener la vigilancia de los valores de la función pública (legalidad, honradez, ---

lealtad, imparcialidad y eficiencia), mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración Pública, por lo que, resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica.

Ahora bien, la doctrina ha establecido diferentes tipos de clasificaciones de sanciones disciplinarias, - por tal motivo, para los efectos de nuestro estudio, sólo - comentaremos la que más resulta aplicable a la legislación mexicana, como lo es la clasificación que establece sanciones disciplinarias correctivas y sanciones disciplinarias - expulsivas: Las primeras se aplican al servidor público -- castigándolo, sin separarlo del servicio como ejemplo es -- amonestación, apercibimiento, suspensión, etc; mientras que las segundas persiguen su total separación de la Administración Pública como caso concreto es la destitución.

Asimismo, mencionaremos que las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales, ya que se manifiesta en razón de sus propios elementos, contenido y fines. De ahí que, la diferencia de -- las sanciones penales, con las disciplinarias es que en las segundas (disciplinarias) no rige el principio non bis in idem, puesto que la misma conducta puede producir además y en forma independiente, la comisión de un delito que será - sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, por lo - tanto, como ya vimos anteriormente las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento -

penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento lo manifestado por Manuel María Díez: "Las tres responsabilidades a que nos hemos referido, civil, penal y disciplinaria, no son excluyentes, ya que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del agente público, puede dar lugar a las tres clases de responsabilidad y originar tres sanciones distintas. El principio non ter in idem es inaplicable, puesto que se trata de géneros diferentes de responsabilidad, cada uno con su dominio propio. Las tres responsabilidades tienen finalidad específica e inconfundible. El principio clásico solamente sería violado en el supuesto de tratarse de responsabilidades y sanciones de la misma especie. Por ser distintos los fines que se persiguen, estas tres clases de responsabilidad y su correspondiente sanción, están juzgadas diversamente por el derecho objetivo." (30)

Así las cosas, independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil.

A mayor abundamiento, el maestro Manuel María -

(30) Díez, Manuel María. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo III, Ed. Plus-Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1967, pág. 428.

Diez al referirse sobre las responsabilidades de los servidores públicos comenta: "El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y a la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. En otros casos, la actividad del funcionario puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría, entonces, de la responsabilidad civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede representar una figura delictiva definida por el derecho penal. En este caso existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicársele sanciones penales. Puede existir también un cuarto tipo de responsabilidad. La responsabilidad política, que es la que alcanza al número limitado de funcionarios que son los gobernantes. Su estudio corresponde al derecho constitucional."

(31)

Ahora bien, la sanción disciplinaria solamente lesiona valores (artículo 113 constitucional) tutelados en la función pública, mientras que en el delito vulnera normas de derecho penal que protegen la vida, la salud, el patrimonio, etc. igualmente, las sanciones disciplinarias se traducen en apercibimiento, destitución, etc., toda vez que el delito priva de la libertad.

Por último, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, ya que la aplicación de las penas le corresponde a la autoridad judicial, mientras que-

las sanciones disciplinarias se desarrellan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 109 fracción III y 113 de nuestra carta magna.

3.3.- Tipos de sanciones disciplinarias

En este punto nos avocaremos al estudio de las - sanciones administrativas de tipo disciplinario, que imponen los órganos de la Administración Pública en contra de los - servidores públicos por conculcar alguna de las XXII fracciones del artículo 47 de la ley de la materia.

Acorde con lo anterior, el artículo 53 del ordenamiento en comento, textualmente expresa:

Artículo 53.- "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

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

Cuando la inhabilitación se imponga como conse-

cuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquélles no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho limite." (32)

De lo ordenado por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se determina las sanciones disciplinarias las cuales se encuentran apegadas a lo dispuesto por nuestra carta magna, pero dicho precepto no define cada una de esas sanciones, ni explica en que caso se aplicarán cada una de ellas, por lo que interpretando la propia ley al aplicar las mismas se debe de tomar en cuenta, la gravedad de la infracción, el cargo del responsable, sus condiciones económicas, antigüedad en el servicio y demás circunstancias que para la calificación de las infracciones es de especial importancia las reglas contenidas en el diverso 54 del ordenamiento legal en estudio, toda vez que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas de acuerdo al criterio o arbitrio de la autoridad, ya que con la debida motivación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin seguir ningún orden en especial.

3.3.1.- Apercibimiento y Amonestación.

Como se desprende del artículo 53 de la ley en cita en sus fracciones I y II establece el Apercibimiento -

(32) Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Ob. Cit. pág. 43.

privado o público y la Amonestación privada o pública, como sanciones disciplinarias por la comisión de faltas administrativas.

En efecto, el Apercibimiento y la Amonestación han sido consideradas como sanciones correctivas disciplinarias en materia de responsabilidad administrativa, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. De ahí que, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y fin diferente.

Ahora bien, cabe mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto, ni el contenido, ni la finalidad del apercibimiento y tanto el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en sus artículos 55 y 62 respectivamente sólo la mencionan como corrección disciplinaria, sin hacer referencia a su contenido.

Por su parte, el Código Penal en su artículo 43 dispone que: "El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".

(33)

(33) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ed. Teocalli, - México, D. F., 1988, pág. 16.

De lo anterior, se desprende las siguientes características:

- 1.- Es una llamada de atención.
- 2.- Consiste en la advertencia que la autoridad hace a quien ha incurrido en falta.
- 3.- La finalidad es evitar la repetición de una falta para que no vuelva a incurrir en ella.

En consecuencia, esta sanción requiere que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto para advertirle las consecuencias que pueda generar su insistencia en esa conducta. Asimismo, esta sanción tiene el propósito de prevenir a los autores de una falta administrativa, para el efecto de que no vuelva a incurrir en otra, toda vez que el apercibimiento se le considera como una llamada de atención.

Por su parte, el jurista Ignacio Medina Lima, -- considera que el apercibimiento: "es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes pueden perturbar o contrariar el normal -- desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respecto y considera -- ción debidas a la administración de justicia." (34)

(34) Medina Lima, Ignacio. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. TO mo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Na cional Autónoma de México, Ed. Porrúa, S.A., México, D. F., 1985, pág. 161.

De lo expuesto por el autor en comento, sólo diremos que si bien es cierto que los jueces y magistrados - tienen la facultad aludida, no son los únicos investidos - con tal atribución, en virtud de que como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, -- los órganos encargados del control disciplinario en la Administración Pública también gozan de esta facultad, es decir, que también la autoridad administrativa puede aplicar dicha sanción.

Por lo que toca a la amonestación en nuestra legislación procesal tampoco define a esta figura; sólo la doctrina y el Código Penal en su artículo 42 la define de la siguiente forma: "La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez." (35)

Como se desprende del artículo anterior, el fin o propósito de la amonestación es hacer conciencia en el infractor de su conducta ilícita, aunque también, como en el caso del apercibimiento, se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, pero en la amonestación si se reincide se aplica una sanción mayor.

Así las cosas, para el autor Héctor Fix Zamudio,

la amonestación es: "La exhortación para que no se repita - una conducta delictuosa." (36)

En el presente caso, tanto la definición legal como la doctrinal del autor de referencia expresan el carácter penal de la figura en comento aduciendo que es una especie de exhortación o advertencia a futuro para el caso de reincidencia y de hacerlo se le impone al infractor una sanción mayor. De ahí que si bien es cierto que se amonesta - en ocasiones, por parte de la autoridad judicial a los sujetos activos de un acto que constituye un delito, también lo es que la amonestación se hará a las personas que aún y --- cuando su proceder no revista tal carácter, en virtud de -- que su conducta conculque alguna de las XXII fracciones del artículo 47 de la ley de la materia, por lo cual se le finca una responsabilidad administrativa.

En consecuencia, podemos afirmar que en el ámbito de sus respectivas competencias la amonestación puede -- ser aplicada por la autoridad judicial o bien por la administrativa.

En ese orden de ideas, comentaremos que se trata de dos medidas correctivas disciplinarias diferentes, toda vez que en el caso de la amonestación si se reincide se aplica una sanción mayor, en cambio, el apercibimiento no.

(36) Fix Zamudio, Héctor. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. - Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, S. A., México, - D. F., 1985, pág. 137.

3.3.2.- Suspensión.

Sobre el particular, mencionaremos que en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones disciplinarias y a la suspensión temporal, como medida dentro del procedimiento y que tiene la finalidad de facilitar el desarrollo del mismo, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y efectos son diferentes.

En efecto, conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del diverso 56 de la ley que se analiza, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, la cual se impone al infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Por otra parte, la suspensión temporal que se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionatorio, cuando a criterio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le debe restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta, todo ello de conformidad a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 64 de la ley de la materia.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que ambas suspensiones son temporales pero su fin es diferente, toda vez que sólo consideramos como sanción a la suspensión de tres días a tres meses que se imponga en una resolución-

administrativa, ya que la suspensión temporal sólo se aplica en el procedimiento para facilitar las actuaciones e inversiones. De ahí que, la suspensión la podamos definir como la privación temporal del ejercicio de un empleo o cargo y de sus emolumentos.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento lo manifestado por Alvaro Bunster al expresar que la suspensión es: "El impedimento temporal en el ejercicio de que se desempeñaba en la época de la perpetración del delito." (37)

En el presente caso, como se desprende de la definición se debe considerar a la suspensión como una sanción temporal como ya vimos, y que en la especie se identifica o presupone el ejercicio de un cargo o empleo el cual se pierde como consecuencia del incumplimiento de alguna conducta prevista por la ley.

Asimismo, en la hipótesis para efectos de este trabajo se puede afirmar que la sanción objeto de nuestro estudio debe ser impuesta por la autoridad administrativa competente en contra del servidor público que como ya se dijo, siempre se da en ejercicio de sus funciones y con ella conculque lo dispuesto por alguna de las XXII fracciones del artículo 47 de la ley que se analiza.

(37) Bunster, Alvaro. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, S. A., México, D. F. 1985, pág. 111.

3.3.3.- Destitución.

Por destitución se debe entender como la separación del servidor público dentro de la Administración Pública Federal, por haber conculcado alguno de los valores de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia -- del artículo 113 constitucional, y la cual debe ser declarada por la autoridad administrativa competente para ello.

En efecto, como ya se analizó el ejercicio de la facultad disciplinaria tiene dos niveles: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores a través de las contralorías internas; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por su parte, para Rafael de Pina expone que la destitución es la: "Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento establecido". (38)

Igualmente, tal concepto se complementa con el punto de vista del jurista Jesús Barragán al manifestar que la destitución es: "la separación del cargo de una persona-

(38) De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa, - S.A., México, D. F., 1985, pág. 234.

del cargo que desempeñaba." (39)

Asimismo, para el autor Juan Palomar de Miguel, la destitución es: "Separar a uno de su cargo como corrección o castigo". (40)

De las definiciones citadas con antelación, se desprende que la destitución es la separación del cargo de una persona, en forma de expulsión como consecuencia es un castigo, toda vez de que su conducta puede ser peligrosa a los intereses de la Administración Pública, pero sobre el particular cabe resaltar la acertada definición del maestro Rafael de Pina en el sentido de que antes de aplicar esta sanción disciplinaria se tiene que respetar las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República a los servidores públicos.

Ahora bien, de las sanciones disciplinarias que se encuentran ubicadas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la figura de la destitución ha dado lugar a diversas controversias, -

(39) Barragán, José. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo - III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1985, pág. 137.

(40) Palomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ed. Mayo S. de R. L., México, D.F., 1981, pág. 447.

porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, toda vez que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Igualmente, esta controversia se ha generado por la forma en que se encuentra redactado el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley de la materia, lo cual ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa encargada del control disciplinario, no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad sancionadora.

En ese orden de ideas, algunos tratadistas opinan que la autoridad administrativa no puede destituir, -- sin la calificación de los tribunales laborales, toda vez que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por el artículo 123 constitucional en sus apartados -- A y B; y sus respectivas leyes reglamentarias como son la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero se olvidan que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, como ya se ha analizado en los términos de los artículos 109 fracción III y 113 constitucional y que su ley reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto, ambos ordenamientos tienen el mismo nivel y rango.

Por otra parte, vale la pena mencionar que hay otros tratadistas que afirman de que en ningún momento se invade la esfera laboral, toda vez que cuando se aplica en

la práctica la sanción disciplinaria denominada destitución se llega a confundir con la figura jurídica del despido o cese y por esta razón se dice que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos de las dependencias (contralorías internas) no tienen facultades para ello y que de alguna forma están invadiendo en la esfera de los tribunales del trabajo.

En el presente caso, la diferencia entre la figura jurídica de la destitución y el despido consiste básicamente en que la primera encuentra su campo de aplicación en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos siempre que se conculquen alguna de las XXII fracciones del artículo 47 de la Ley de la materia, mientras que el despido tiene su ámbito de aplicación en la Ley Federal del Trabajo y el cese está regulado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; y operan en atención a que la relación laboral no puede continuar, por causa imputable al trabajador.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento el criterio sustentado por el maestro Gabriel Ortiz Reyes que a la letra dice: "En tales condiciones, el sistema legal de causales de rescisión laboral tiene por finalidad únicamente la conclusión de la relación laboral correspondiente, por haberse vuelto imposible su continuación por causas imputables al trabajador o al patrón, en tanto que la finalidad de la disciplina es la integridad del ejercicio de la función pública en su dirección a los valores que la presiden. Esto es decir, que las causas finales que determinan el contenido de uno u otro sistema, pueden distinguirse entre sí

esencialmente desde el punto de vista teleológico." (41)

Habida cuenta de lo anterior, es de hacer notar que el autor en comento considera que este problema de aplicación se puede distinguir, toda vez de que son dos sistemas diferentes atendiendo a su finalidad, es decir, el primero como trabajador y el segundo observando a la potestad disciplinaria de obrar conforme a los valores de honradez, eficiencia, legalidad, lealtad e imparcialidad, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 113 constitucional.

En consecuencia, cuando se aplica alguna de las sanciones disciplinarias contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la resolución que la imponga debe considerarse como un acto administrativo, que participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad, el cual puede impugnarse por el recurso administrativo ante la propia autoridad o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según se desprende del contenido de los artículos 70, 71, 72 y 73 de la ley de la materia.

Al respecto, el maestro Gabriel Ortiz Reyes expresa un razonamiento en ese sentido el cual a la letra dice: "Es decir, la resolución emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o sus órganos funcionalmente subordinados, constituye un acto administrativo emanado de un procedimiento previamente establecido en la -

(41) Ortiz Reyes, Gabriel. EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1988, pág. 111.

la Ley y substanciado ante las autoridades en favor del ser vidor público afectado. El pronunciamiento de los órganos - administrativos en materia disciplinaria es un acto de auto ridad porque así lo dispone la Ley; es en consecuencia un - acto administrativo al cual le son aplicables los atributos de estos últimos, en particular sus caracteres de ejecu to riedad y ejecutividad, circunstancia que se prueba por la - posibilidad legal de su impugnación ante un órgano jurisdic cional administrativo como el Tribunal Fiscal de la Federa ción (artículo 73 de la L. F. R. S. P.)." (42)

Por su parte, la ejecutividad del acto adminis trativo permite su eficacia sin necesidad de que una autori dad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del ac to autoriza su ejecución.

Ahora bien, para evitar la confusión entre las esferas del Derecho del Trabajo y la responsabilidad admi nistrativa, es necesario cambiar o reformar la palabra "de mandar" por las palabras "aplicar" o "imponer" en las frac ciones II y IV del artículo 56 de la ley de la materia.

En efecto, el investigador Gabriel Ortiz Reyes comenta: "El interés público que existe en la conservación de la disciplina administrativa implica la superación de -- los equívocos a que lleva la redacción del texto actual del artículo 56 fracciones II y IV de la LFRSP, a modo de preci sar los perfiles de la institución de la responsabilidad -- disciplinaria en la Administración Pública Federal, para lo cual convendría reformar el dispositivo en consideración en

el sentido de suprimir, de dichos preceptos, la condición -- de demandabilidad de la destitución por el órgano de con -- trol." (43)

En corolario, de lo expuesto podemos decir que coexisten dos sistemas uno disciplinario en donde únicamente se toma en cuenta los actos u omisiones que afecten los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y -- eficiencia que deben observar en el desempeño de sus em -- pleos, cargos o comisiones los servidores públicos infractores, sus sanciones y los procedimientos aplicables; y por -- otro el laboral que sólo toma en consideración la relación -- entre los trabajadores y patronos, por ello sus contenidos -- son totalmente diferentes y ambas esferas existen paralela -- mente.

3.3.4.- Sanción Económica.

La podemos definir como el castigo de carácter -- pecuniario que se deriva por una acción u omisión por parte del servidor público, por haber cometido una falta adminis -- trativa de las contempladas por el artículo 47 de la ley de la materia.

Ahora bien, el fundamento para la aplicación de la sanción en comento lo encontramos ubicado en los artícu -- los 113 constitucional, 53, fracción V, 54, fracción VII y 55 de la ley que se analiza; de los mismos preceptos se des -- prende que la aplicación de las sanciones económicas tiene -- como presupuesto fundamental que con el hecho ilícito se -- cause un daño o perjuicio; o que se obtenga un beneficio --

con esa conducta, ya que los mismos artículos de referencia fijan la cantidad de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 de la ley en comento las sanciones disciplinarias se imponen tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor; como son: la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones, etc.

Igualmente, es de hacer notar que las sanciones económicas adquieren el carácter de créditos fiscales, los cuales se hacen mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, ello en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3.5.- Inhabilitación Temporal.

El presente concepto, se puede definir como el impedimento para ejercer un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública Federal por haber cometido una falta administrativa de las contempladas en las diversas fracciones del artículo 47 de la ley de la materia.

Por su parte, para el maestro Juan Palomar de Miruel expresa que la inhabilitación es la: "prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones así como --

ejercitar ciertos derechos." (44)

Asimismo, el jurista Eduardo Pallares define a la figura en comento como: "La persona que no puede desempeñar un cargo o una función pública o la que es incapaz de hacer o recibir alguna cosa." (45)

Tomando en cuenta lo anterior, se desprende de las definiciones citadas con antelación que la inhabilitación es una prohibición o impedimento cuya consecuencia es privar al individuo del cargo, comisión o empleo pero en forma temporal.

Ahora bien, el fundamento para la aplicación de la sanción de referencia lo encontramos ubicado en los artículos 113 constitucional y 53, fracción VI de la ley en estudio; en la cual se establece que la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o causa daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si rebasa esa cantidad.

Asimismo, esta sanción disciplinaria al igual que las otras constituyen un acto administrativo, toda vez que su imposición corre a cargo de una autoridad administrativa competente, ya que la propia ley establece en el capítulo relativo a "Sanciones administrativas y procedimientos

(44) Palomar de Miguel, Juan

Ob. Cit. pág. 719.

(45) Pallares, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1973, pág. 416.

tos para aplicarlas" así lo determinan y cuya aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53 de la ley de-- la materia, entre las que se encuentra la inhabilitación, -- luego entonces, corresponde a la Secretaría General de la -- Federación y a los superiores jerárquicos de las dependen-- cias, a través de sus contralorías internas aplicarla, por lo tanto, se debe reconocer que la imposición de la sanción es un acto administrativo, con los requisitos y consecuen-- cias que ello implica.

3.4.- Cuadro de Evaluación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La investigación es una de las formas que permiten definir un sistema metodológico a seguir, para encon -- trar con mayor claridad en el planteamiento del problema -- que se ha de estudiar y poder medir la aplicación de las -- sanciones disciplinarias a los servidores públicos por par-- te de las autoridades administrativas competentes, como es -- el presente caso.

En el desarrollo de este trabajo, trataremos de auxiliarnos del método estadístico, aunque sea en forma mínima, toda vez que su utilización en las Ciencias Sociales, es muy frecuente, en virtud de la constante evolución de la organización social.

"CONTRALORIAS INTERAS DE DEPENDENCIAS INFORME SOBRE LAS SAN-- CIONES IMPUESTAS DE 1984 - 1988 (ABRIL)

	1984	1985	1986	1987	1988
Apercibimiento	26	51	24	51	19

Amonestación	184	303	235	228	190
Suspensión	44	54	215	487	380
Sanción económica	1	4	10	61	78
Destitución	51	51	53	176	89
Inhabilitación	11	6	20	62	46
Total	315	469	557	1065	802." (46)

"SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

	1984	1985	1986	1987	1988
Apercibimiento	0	0	0	0	0
Amonestación	0	18	15	12	19
Suspensión	0	8	10	27	13
Sanción económica	4	19	49	96	60
Destitución	3	33	24	22	10
Inhabilitación	5	28	37	43	28
Total	12	106	135	200	130." (47)

Como se desprende de los cuadros y utilizando el método comparativo desde el año de 1984 a 1988 las contralorías internas aplicaron en la mayoría de los casos la-

(46) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD 1982-1988, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1988, pág. 99.

(47) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ob. Cit. pág. 100.

sanción de la suspensión, toda vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aplicó la sanción económica, ya que así lo demuestra los datos aportados por el texto citado.

Aunado a lo anterior, es lógico suponer que si la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -- aplicó la sanción económica con mayor frecuencia, se debió al límite de facultades sancionadoras que la propia ley de la materia le conceden, para el caso de la sanción económica cuando esta sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 56, fracción VI, 60 y 62 de la ley en estudio.

Con lo expuesto, en estos cuadros se pone de manifiesto que el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos, en relación con los numerales 47, 54, 55 y 56 de la misma ley, se apega a derecho, ya que como la finalidad es imponer las sanciones a los servidores públicos en ejercicio con sus funciones, afecten consu conducta los valores consagrados en el artículo 113 constitucional. De ahí que, se considera para dicha aplicación de sanciones disciplinarias diversos factores como son la gravedad del acto, la antigüedad del responsable, los daños o perjuicios que se causen por su conducta, etc.

En corolario, podemos concluir que es de tomarse en cuenta que es de gran importancia para la sociedad -- que se impongan sanciones a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, toda vez que tiene como propósito de encontrar un canal más para sancionar a los funcionarios públicos deshonestos o incompetentes.

C A P I T U L O IV.

4.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO.

4.1.- Organos de la Administración Pública Federal facultados para imponer sanciones disciplinarias.

Como ha quedado apuntado en los Capítulos anteriores, la evolución de la responsabilidad administrativa o disciplinaria en México ha traído, entre otras cosas el surgimiento de estructuras que sirvan para prevenir la falta de honradez, ética del servidor público (obligaciones del artículo 47 de la ley de la materia); así como definir las vertientes aplicables al fenómeno y establecer sistemas o procedimientos administrativos que a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y contralorías internas de las dependencias les han sido conferidas por la propia ley que se analiza.

En efecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del día 29 de diciembre de 1982, le corresponde la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de conformidad a lo dispuesto por la fracción XVII del artículo 32 bis del propio ordenamiento legal citado en primer término el cual a la letra dice: "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal

efecto la colaboración que le fuere requerida." (48)

Ahora bien, se llegaría a plantear una pregunta ¿Quién vigila la conducta de los servidores públicos de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación? la respuesta es que la propia dependencia sancionaría a sus propios servidores públicos a través de su contraloría interna, conforme a lo dispuesto con el artículo 52 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, el artículo 48 de la ley de la materia reconoce la existencia de la facultad disciplinaria y de una estructura especial para hacerla efectiva, toda vez que en el mismo precepto establece que se debe entender por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, los cuales pueden aplicar las sanciones cuya imposición se les atribuye a través de la Contraloría interna de su dependencia.

En consecuencia, como podemos observar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los superiores jerárquicos a través de las contralorías internas de las dependencias son los encargados de aplicar los procedimientos y sanciones a que se refiere el artículo 113 constitucional.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento lo que establece el artículo 3, fracciones II y III de la ley de -

(48) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL., Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1986, pág. 27.

la materia los cuales dicen: "Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal ." (49)

4.2.- Sujetos de Responsabilidad administrativa.

Como ya habíamos comentado en el Capítulo I del presente trabajo, los sujetos de esta responsabilidad administrativa se encuentran ubicados en el artículo 46 de la ley de la materia, el cual nos remite al artículo 2º del mismo ordenamiento legal y el mismo expresa: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales." (50)

En consecuencia, solamente pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa las personas que tengan la calidad de servidor público de conformidad a lo establecido por el artículo 108 Constitucional, pero debemos resaltar que el único servidor público que no es sujeto responsable en materia disciplinaria en la esfera de la Administración Pública Federal lo es el Presidente de la República, toda vez que el mismo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común durante el

(49) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ob. Cit. pág. 19.

(50) Idem. pág. 19.

tiempo de su encargo, lo cual tiene su explicación, en virtud de que como Jefe del Ejecutivo no tiene superior jerárquico.

4.3.- Objeto de la Responsabilidad administrativa.

El objeto es sancionar las conductas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten los valores que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En efecto, para el jurista Miguel S. Marienhoff la responsabilidad administrativa es la que: " tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la "potestad disciplinaria" de la Administración, debiéndosele estudiar en el régimen disciplinario de la Administración Pública, ya que éste forma el substrato de tal responsabilidad. En este orden de ideas "responsabilidad administrativa" y "responsabilidad disciplinaria" son conceptos sinónimos." (51)

Ahora bien, es indispensable tener en cuenta - que la actividad de los servidores públicos es necesariamente realizada por individuos los cuales deben responder a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina -- que la Administración Pública, como titular de ese poder, - vigile que su desempeño responda a los intereses de la co -

lectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se nombró o contrató al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, es por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta (artículo 47) que la ley de la materia impone.

En ese orden de ideas, podemos concluir que al elevar a rango Constitucional la responsabilidad administrativa o disciplinaria tiene como finalidad otorgar a la Administración Pública Federal un aparato legal eficiente para su autodepuración, como un medio más loable de que los servidores públicos ajuste su actuación a los valores ya citados con antelación.

4.4.- Procedimiento para imponer sanciones disciplinarias.

El procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se puede instaurar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser investigadas tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación según el caso.

En efecto, cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias del Ejecutivo Federal establecen la existencia de las contralorías internas, las cuales tienen facultades de vigilancia para poder aplicar sanciones disciplinarias.

De lo anterior, se puede afirmar que existen dos diferentes órganos de control disciplinario uno a nivel dependencias (contralorías internas) y el segundo a nivel general por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que según el caso, pueden instaurar el procedimiento.

Ahora bien, en términos de los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, lo cual tiene como consecuencia que se inicie el procedimiento disciplinario.

Igualmente, existe la posibilidad de que los servidores públicos pueden denunciar en las contralorías internas de sus dependencias los hechos, que a su juicio, sean causa o materia de una responsabilidad administrativa por parte de los subordinados que tenga bajo su dirección, según se desprende del primer párrafo del artículo 57 de la ley en estudio.

Por otra parte, del resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

En efecto, si la investigación la realiza el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta irregularidades cuyo conocimiento y castigo sea de su competencia exclusiva, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones disciplinarias.

Asimismo, si las infracciones son de la competencia de la contraloría interna, pero son de carácter grave (calidad que no se precisa) y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debe conocer de los hechos - se lo comunicará a ésta, o si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la propia Secretaría en comento para que imponga la sanción de conformidad a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cambio, si por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ésta informará a la contraloría interna de la dependencia competente para el efecto de que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo es competente la Secretaría de referencia, ésta se encargará de investigar directamente el asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades, en los términos del artículo 62 de la ley de la materia.

Por otra parte, comentaremos que el procedimiento para imponer sanciones disciplinarias se dividen en las siguientes etapas: iniciación, la audiencia, resolución y ejecución.

Finalmente, la etapa de iniciación como ya vimos se instaura en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares ante los órganos de

control disciplinario, para el efecto de que realice la investigación correspondiente a fin de determinar si puede - presumir o no una responsabilidad administrativa.

4.5.- La Audiencia.

En la presente fase, una vez concluidas las diligencias de iniciación e investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración Pública-Federal, se inicia con la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad disciplinaria, la cual en el presente trabajo denominamos "La Audiencia" por efectos prácticos y la misma se desarrolla de acuerdo a lo establecido por el artículo 64 de la propia ley.

En efecto, el artículo anteriormente invocado - se considera los actos esenciales del debido proceso, al establecer o respetar la garantía de audiencia a los presentes responsables, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar a lo que a su derecho convenga y a nombrar a su defensor.

En el mismo sentido, Miguel S. Marienhoff expresa: "El "procedimiento" administrativo disciplinario ha de desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al "debido procesal legal". Los derechos esenciales del agente público están también garantizados por la Constitución Nacional.

La violación de tal temperamento es susceptible de invalidar lo actuado." (52)

(52) Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Tomo III, pág. 429.

En esas condiciones, resulta evidente que las--
garantías de audiencia y legalidad son respetadas en el pro-
cedimiento de referencia, toda vez que el precepto 64 de la
ley de la materia así lo señala.

Ahora bien, en esta etapa se inicia con la cita-
ción del presunto responsable, a una audiencia, haciéndole-
saber los hechos que se le imputan, a efecto de que pueda -
ofrecer pruebas y alegar a lo que su derecho convenga, por-
sí o por medio de su defensor, como ya habíamos manifestado
antes. A esta audiencia debe asistir un representante de -
la dependencia donde este laborando el servidor público. --
Asimismo, entre la fecha de la citación y la celebración de
la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni ma-
yor de quince días hábiles.

En ese orden de ideas, la audiencia se deberá -
de llevar a cabo en los días y horas señalados, con la in-
tervención de los interesados y con las formalidades que to-
do procedimiento exige, en los términos del Código Federal-
de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, y si -
su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligen-
cias por falta de elementos para resolver, o por la apari-
ción de una presunta responsabilidad adicional debe citarse
nuevamente al servidor público, en los términos apuntados.-
De ahí que, para el mejor desarrollo de esta etapa, la auto-
ridad administrativa podrá decretar la suspensión temporal-
en el empleo, cargo o comisión del servidor público, pero -
la misma no prejuzga sobre la responsabilidad que se impu-
te, esto se hace en atención de que puede suceder que la --
permanencia del servidor público en su puesto llegue a le -
sionar o entorpecer el procedimiento disciplinario y la úni-
ca limitante para decretar la suspensión al presunto respon-

sable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el -
Presidente de la República, en cuyo caso se requiere la auto
rización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya -
requerido la autorización de la Cámara de Senadores o de la -
Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la -
autorización de conformidad al último párrafo del artículo -
64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores-
públicos.

En consecuencia, como se puede observar del -
contenido del precepto legal citado, se otorga amplias facul
tades a los órganos de control para esclarecer la verdad y -
poder realizar la autodepuración que se hace en la Adminis -
tración Pública Federal, siempre y cuando se respete al ser -
vidor público sus garantías de audiencia y legalidad.

En resumen, lo importante de esta fase es que -
se prepare el expediente para el efecto de que la autoridad -
administrativa cuente con los elementos de prueba necesarios,
a fin de emitir su resolución con la debida fundamentación y
motivación.

4.6.- La Resolución.

Una vez integrado el expediente con todos los -
elementos necesarios para permitir que la autoridad adminis -
trativa se forme una idea clara y precisa de los hechos, el
procedimiento entra en la etapa de resolución.

En efecto, según se desprende de la fracción -
II, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades -
de los Servidores Públicos, la resolución debe ser dictada -
en un plazo máximo de tres días hábiles siguientes al con --

cluir la audiencia y notificarse dentro de las veinticuatro - horas siguientes al interesado, al representante designado -- por la dependencia y al superior jerárquico.

por otra parte, es importante resaltar el hecho - de que si el presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento a sus obligaciones como servidor público, en ese caso, el artículo 76 de la ley de la materia establece que se procederá de inmediato a dictar resolución, con el beneficio de reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que a juicio de quien resuelve imponer o no la suspensión, separación o la inhabilitación.

Como se desprende del artículo anteriormente invocado la autoridad que conoce el procedimiento sancionador tiene la facultad discrecional de aplicar alguna sanción de las antes estudiadas, toda vez de que queda a su juicio o criterio sancionar o no al presunto responsable.

Igualmente, la autoridad administrativa que conoce del procedimiento goza de la facultad discrecional en los términos del artículo 63 de la ley en comento, ya que puede - dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente justificando la causa de su abstención, siempre que los hechos no revistan gravedad, ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En la especie, como se desprende de los artículos de referencia se tiene una facultad discrecional que se traduce en la libre apreciación por parte de la autoridad admi -

nistrativa si debe de obrar o abstenerse, en que momento, - obrar, como obrar y que contenido debe dar a su actuación, - es decir, una libre apreciación para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer, ya que si bien es cierto que esa - discrecionalidad no se otorga a la Administración Pública - en forma arbitraria o sin medida solamente en ciertos casos, también lo es que debe ser apoyada en la ley y estar debidamente fundada y motivada como lo es en el presente caso.

En efecto, el jurista Otto Mayer define la facultad discrecional como: "La libre apreciación que puede pertenecer a una autoridad administrativa se ejerce en dos direcciones: Se aprecian las circunstancias en tanto son capaces de producir el acto y se eligen los medios que parecen apropiados para realizar el fin." (53)

En el mismo sentido, el maestro Ignacio Burgoa manifiesta que la discrecionalidad: "Entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de los supuestos generales -- consignados en la norma jurídica." (54)

Por su parte, el Código Contencioso Administrativo de la República de Colombia en su artículo 36 textualmente al respecto dice: "En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea dis-

(53) Mayer, Otto. DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMAN. Tomo I, -- Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1982, pág. 258.

(54) Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. Ed. Porrúa, S.A., México, - D.F., 1984, pág. 123.

crecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa." (55)

Así las cosas y tomando en cuenta las definiciones apuntadas, podemos concluir que estos son los dos únicos casos en los cuales la autoridad administrativa puede utilizar su discrecionalidad para castigar o no a los servidores públicos pero siempre y cuando justifique debidamente su acto.

Por otra parte, la imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de acto administrativo debe reunir ciertos requisitos.

En efecto, las sanciones disciplinarias por falta administrativa varían según la responsabilidad implícita como ya se analizó en el Capítulo III las sanciones son: -- apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal, pero para su imposición siempre debe tomarse en cuenta, la gravedad de la -- responsabilidad, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, su nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

(55) Santofimio G., Jaime Orlando. ACTO ADMINISTRATIVO PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1988, pág. 229.

Ahora bien, el criterio para calificar y aplicar las sanciones disciplinarias deben de observar las reglas contenidas en las siete fracciones del artículo 54 de la ley que se analiza. De ahí que, dicho precepto constituye en parte la fundamentación y motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas al criterio o arbitrio de la autoridad, sin que exista orden alguna entre las que establecen en el 53 de la ley de la materia, -- puesto que con la debida fundamentación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias sanciones, -- sin seguir un orden en especial.

En consecuencia, queda al criterio de la autoridad la determinación en cada caso la valorización de las siete fracciones del artículo 54 de la ley invocada, es decir, que puede variar subjetivamente cada uno de los elementos ahí consignados, toda vez que el dispositivo de referencia no especifica que debe de entenderse por gravedad, es por lo que se sugiere que en la ley se deba prever los elementos que determinen los grados de gravedad.

Por otra parte, la prescripción es la única forma de extinción de la responsabilidad administrativa, según lo dispone el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la misma contempla que en caso de que no se ejerza en el tiempo que marca la propia ley declara extinguido la facultad disciplinaria.

Asimismo, el artículo de referencia establece -- que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones disciplinarias, prescribirán entres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por -- el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vi --

gente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no -
fuese estimable en dinero el plazo de prescripción se conta
rá a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera in-
currido en la responsabilidad o a partir del momento en que
hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y en los demás
casos prescribirán en tres años.

4.7.- La Ejecución.

En esta parte del procedimiento las resolucio -
nes que de él emanan quedan firmes y son ejecutadas de inme
diato en los términos del artículo 75 de la ley de la mate
ria, pero además debe ser válido y eficaz como todo acto ad
ministrativo. En efecto debe ser válido toda vez que debe -
reunir los requisitos que la ley establece y eficaz en vir
tut de que ha sido notificado el interesado.

Ahora bien, por razones de método en la exposi
ción, debemos comentar el citado artículo en su último --
párrafo, establece que las sanciones económicas que se im
pongan constituyen créditos fiscales, los cuales pueden --
hacerse efectivos a través del procedimiento económico-coac
tivo de ejecución.

4.8.- Recurso Administrativo.

Como ya habíamos comentado anteriormente, siem
pre el servidor público tendrá oportunidad para alegar lo -
que a su derecho convenga, toda vez que el procedimiento en
comento le concede aportar pruebas, alegatos y ser represen
tado en la audiencia respectiva, pero también el servidor -
público cuenta con medios de defensa contra las resolucio -
nes emitidas por los órganos del control disciplinario, ya

que las mismas sanciones disciplinarias son determinaciones que constituyen actos administrativos, por lo tanto el afectado puede impugnarlos mediante el recurso legal aplicable.

En efecto, el tratadista Manuel María Díez, — afirma: "Las decisiones imponiendo sanciones disciplinarias son susceptibles de recursos administrativos. El acto por — el cual se imponen puede ser ilegítimo y ésto motivar el recurso correspondiente." (56)

En el mismo sentido llegar a concluir Miguel S. Marienhoff: "Las sanciones disciplinarias que imponga la Administración — cualquiera sea la especie de ellas — son — susceptibles de impugnación por parte del agente afectado". (57)

En el presente caso, cuando se impongan sanciones disciplinarias por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las contralorías internas de las dependencias, el afectado optará entre el recurso administrativo de revocación o el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación — de conformidad a lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el recurso administrativo de revocación, de carácter optativo, posibilita la impugnación de la

(56) Díez, Manuel María.

Ob. Cit. Tomo III, pág. 443.

(57) Marienhoff, Miguel S.

Ob. Cit. Tomo III, pág. 435.

sanción disciplinaria a fin de que la misma autoridad que la impuso revise su actuación la cual debe ajustarse a la legalidad en base a un procedimiento detallado en la propia ley de la materia.

Así es, según se desprende del contenido del artículo 71 de la ley que aquí se analiza establece que el recurso administrativo de revocación se interpone ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida. Igualmente, el recurrente debe expresar por escrito los agravios que le cause la resolución, acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la proposición de las pruebas que considere necesarias para apoyar sus afirmaciones.

En ese orden de ideas, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Asimismo, se establecen como plazos cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas y a solicitud del servidor público o de la autoridad, puede ampliarse una sola vez por cinco días más; concluido el período probatorio se debe dictar la resolución correspondiente y debe ser notificado al interesado.

A mayor abundamiento, resulta pertinente resaltar que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo de referencia, si lo solicita el promovente pero de acuerdo a las siguientes reglas: Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; en cuanto a otras san

ciones se concede, si concurren los siguientes requisitos:-- que se admita el recurso, que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación al recurrente, así como la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Por otra parte, el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la ley de la materia, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, pero esto opera cuando el afectado no de sea acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si usó la vía del recurso, debe esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación, ya que si no lo hace así el juicio de nulidad se sobreseerá por improcedente.

Aunado a lo anterior, el procedimiento contencioso administrativo debe promoverse en el término de 45 días y se substanciará ante la sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación.

En consecuencia, la existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representan una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; ya sea el recurso administrativo de revocación tramitado ante la propia autoridad; o bien el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES GENERALES

1.- Nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución se cambia el nombre de "funcionario público" por el de "servidor público" con el propósito de inculcar el espíritu de servicio a sus trabajadores, todo ello en atención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que marca el artículo 113 Constitucional.

2.- La responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar las conductas de los servidores públicos que de alguna forma afecten o lesionen los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia - que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; igualmente la misma es interna y aplica sanciones disciplinarias dirigidas o encaminadas a mantener el orden dentro de la propia Administración Pública para efectos de autodepuración.

3.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 -- Constitucional, corresponde a la ley secundaria determinar quienes pueden ser responsables administrativamente, infracciones, órganos competentes para aplicarlas y el procedimiento que tiene que seguirse, por lo tanto, podemos concluir que es la primera vez que con las reformas al Título cuarto de nuestra Carta Magna, se elevó a rango Constitucional la responsabilidad administrativa, la cual no estaba prevista en otras Constituciones.

4.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de 1982 y que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1983, tiene su justificación en

la exposición de motivos y una de sus finalidades es que se supera o subsana una deficiencia que tenía nuestra legislación, es decir, la falta de un sistema que regula la responsabilidad administrativa.

5.- La relación laboral entre los servidores públicos y la Administración Pública Centralizada, se determina por el nombramiento, mientras que los empleados públicos de las entidades-paraestatales con la administración esta regulado por el contrato de trabajo.

6.- La relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre si los distintos órganos de la Administración Pública, cuya finalidad es mantener el control, la unidad y armonía dentro de la misma.

7.- Una de las consecuencias del poder de vigilancia y de revisión es la creación del poder disciplinario, toda vez que la Administración Pública detenta dicho poder y tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos, que incumplan sus obligaciones ya que en nuestro país a partir del 12 de enero de 1983 tiene vigencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la cual el artículo 47 se establece un catálogo de las obligaciones que se someten a observar una buena conducta de los funcionarios y en su diverso 53 del propio ordenamiento legal se señala las sanciones disciplinarias que impondrá el propio superior, las cuales pueden consistir en la amonestación pública o privada, apercibimiento público o privado, destitución, sanción económica y la inhabilitación de desempeñar un empleo, cargo o comisión de la administración Pública Federal.

8.- El sistema de responsabilidades administrativas o dis-

disciplinaria tiene su origen en la Constitución, su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa.

9.- Los órganos que integran a la administración pública se encuentran investidos del poder sancionador el cual tiene una doble faceta: a) Correctivas: por virtud de la cual se les faculta castigar a los ciudadanos-administrados por actos de éstos contrarios a lo ordenado por las leyes administrativas, acorde con lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del artículo 21 Constitucional.

b) Disciplinarias: Aplicables únicamente en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones o -- cargos, ya sea por acción u omisión de sus conductas contravengan el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con los artículos 109, fracción III y 113 de nuestra Carta Fundamental.

10.- De conformidad con el artículo 53 de la Ley en estudio, se determina las sanciones disciplinarias las cuales se encuentran apegadas en términos del artículo 113 Constitucional, pero el criterio para calificar y aplicar las -- sanciones disciplinarias deben de observar las reglas contenidas en las siete fracciones del diverso 54 de la Ley de la Materia. De ahí que, dicho precepto constituye en parte la fundamentación y motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas al criterio o arbitrio de la autoridad, sin que exista orden alguna entre las que establecen en el citado precepto 53, puesto que -- con la debida fundamentación y motivación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias sanciones, sin seguir un orden en especial. En consecuencia, -- queda a criterio de la autoridad la determinación en cada caso de la valorización de las siete fracciones del artícu

lo 54 de la Ley invocada, es decir, que puede variar subjetivamente cada uno de los elementos ahí consignados, toda vez que el dispositivo de referencia no especifica que debe de entenderse por gravedad de la responsable, ni tampoco es tablece grados o niveles de gravedad, es por lo que se sugiere que en la Ley se deba precisar los elementos que determinen dicha gravedad.

11.- Las garantías de audiencia y legalidad se encuentran ampliamente respetadas en el control y procedimiento disciplinario, además de que en los invocados y analizados 54, - 64 y 66 de la Ley en comento así lo contemplan.

12.- Las resoluciones imponiendo sanciones disciplinarias - constituyen actos administrativos que pueden ser combatidos por medio de defensa como el recurso administrativo de revocación de carácter optativo o impugnarlos directamente mediante el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

13.- Podemos afirmar que la Secretaría de la Contraloría Ge neral de la Federación y las Contralorías Internas de las Dependencias son los sustentos de la existencia del sistema de control disciplinario por ser eficientes y modernos, toda vez que se orientan a prevenir el dispendio y la desho - nestidad, por lo tanto, promueven la racionalidad e inducen que el manejo de los recursos se lleven con transparencia y efectividad.

14.- En resumen, al elevar a rango constitucional la responsabilidad administrativa tiene como finalidad otorgar a la administración pública federal un aparato legal efectivo, - como un medio más loable de que los servidores públicos-

ajusten su actuación a los valores fundamentales que establece nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Acosta Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S. A., México, D.F., 1988.

Barragán José, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, -- D. F., 1985.

Bejarano Sánchez, Manuel. OBLIGACIONES CIVILES. Editorial Harla, S. A. de C. V., México, D. F., 1984.

Bunster, Alvaro. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo V, - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1984.

Cantón Moller, Miguel, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO. Editorial Pac., México, D. F., 1988.

Cárdenas, Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1982.

Castellanos, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1984.

Carrillo Flores, Antonio. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. Editado Instituto de Investigaciones -

Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, -- México, D. F., 1987.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO - ADMINISTRATIVO. Editorial Limusa, México, D. F., 1986.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Ma - nuel ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO 2º CURSO. Edito -- rial Limusa, México, D. F., 1989.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, PRINCIPIOS DE DERECHO- TRIBUTARIO. Editorial Pac, México, D. F., 1986.

De Pina Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa,- S. A., México, D. F., 1985.

De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINIS - TRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, S. A., México, - D. F., 1983.

Del Rio González, Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATI VO. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, D. F., 1981.

Díaz, Manuel María. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo III, Edi - torial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1967.

ENCICLOPEDIA jurídica Omeba. Tomo XII, Fami-Gra, Editorial- Libreros, Buenos Aires, Argentina, 1969.

ENCICLOPEDIA jurídica Omeba Tomo XVII, Jact-Lega, Editorial Libreros, Buenos Aires, Argentina, 1969.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, -- S. A., México, D. F., 1988.

Fix Zamudio, Héctor. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México., Editorial Porrúa, S. A., México D. F., 1985.

González Díaz Lombardo, Francisco Javier. COMPENDIO DE -- HISTORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Editorial Limusa, México D. F., 1984.

Jeze, Gastón. PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II. Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, -- 1949.

Marienhoff, Miguel S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Editorial Abeledo-Perrot, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1974.

Marienhoff, Miguel S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo III, Editorial Abeledo-Perrot, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1974.

Mayer, Otto. DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMAN. Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1982.

Medina Lima, Ignacio. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1985.

Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial-Pax México, D. F., 1984.

Nava Negrete, Alfonso. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo-

VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., - México, D. F., 1984.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL - INTERNO EN MEXICO. Editorial Fondo de Cultura Económica, -- México., D. F., 1987.

Olivera Toro, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1988.

Ortiz Reyes, Gabriel. EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1988.

Ossorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS. POLITICAS Y SOCIALES. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1982.

Palomar de Micael, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Editorial Mayo ediciones, S. de R. L., México, D. F., 1981.

Pallares, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. - Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1973.

Rodríguez Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL. Editorial Harla, -- S. A. de C. V., México, D. F., 1987.

Santofimio G., Jaime Orlando. ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edición a cargo de Araceli Lupercio Ramos, México, D. F., 1988.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. LA-
RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD 1982-1988. Editorial Fondo-
de Cultura Económica, México, D. F., 1988.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Edito-
rial Porrúa, S. A., México, D. F., 1974.

Seix, Francisco. ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA. Tomo XXVII
Regis-Sani. Francisco Seix Editor, Barcelona, España, 1922.

Silva Cimma, Enrique. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Uni-
versitaria, S. A., Santiago, Chile 1958.

Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Edito-
rial Porrúa, S. A., México, D. F., 1987.

Villoro Toranzo, Miguel. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERE -
CHO.- Editorial Porrúa, S. A., México, D.F., 1982.

Wiltker V., Jorge. DERECHO ECONOMICO. Editorial, Harla, - -
S. A. de C. V., México, D. F., 1984.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1990.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Teocalli,- México, D. F., 1985.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Teocalli,- México, D. F., 1988.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1990.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1990.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1989.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1986.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F., 1986.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, México, D. F., 1984.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Alco, México, D. F., --
1989.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Trueba Urbina,
Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Editorial Porrúa, S. A., -
México, D. F., 1988.