

314
203

RECIBIDA EN Acatlan, Edo. de Mex. el 10 de Mayo de 1994

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO



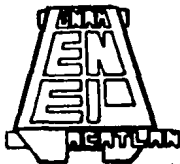
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ACATLAN "

EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO
ACTO DE AUTORIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS JAVIER VAQUERO OCHOA

DIRECTOR DE TESIS: DR. LUIS HUMBERTO DE GADILLO GUTIERREZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO



1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
COMO ACTO DE AUTORIDAD**

Introducción

CAPITULO I

LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA

a) El Poder Público.....	15
b) La Disciplina en la Administración Pública.....	20

CAPITULO II

**MARCO JURIDICO DE LA DISCIPLINA
ADMINISTRATIVA**

a) Antecedentes Histórico-Jurídicos.....	32
b) Legislación Vigente.....	43
1) Fundamento Constitucional.....	56
2) Leyes Reglamentarias.....	60

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

a)	Situación Jurídica de los Servidores Públicos.....	68
b)	Tipos de Responsabilidad.....	70
c)	Infracciones Disciplinarias.....	72
d)	Sanciones aplicables dentro de la Disciplina Administrativa.....	80
e)	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano central facultado para ejercer el poder disciplinario.....	94

CAPITULO IV

EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO COMO ACTO DE AUTORIDAD

a)	Potestad Disciplinaria y Facultad Disciplinaria.....	104
b)	Acto de Autoridad.....	107

c) Acto Administrativo.....	107
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFIA.....	114

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende demostrar cuál ha sido la evolución de la actuación del Estado para castigar la conducta de los funcionarios públicos, que son las personas físicas por medio de las cuales éste actúa.

Si una falta cometida por estas personas quedara impune constituiría un acto pernicioso, que se traduce en la pérdida del consenso colectivo.

Así pues por mandato de la ley suprema, los depositarios de los Poderes Públicos, son responsables de la actuación que les ha sido conferida. Cuando un funcionario público incumple el Desideratum colectivo, incurriendo en acciones delictivas debe ser sancionado.

El orden normativo de nuestro país durante más de 150 años ha regulado la responsabilidad de los funcionarios públicos, desde su más alto plano, el Constitucional, como en las leyes secundarias.

Se podrá mencionar que el tema de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos ha cobrado mayor auge por los últimos acontecimientos y es cuando la sociedad recuerda que

existe una ley de Responsabilidades, que ha cambiado de nombre, es cierto, pero en su espíritu es la misma y que pretende salvaguardar los intereses de la Nación Mexicana.

Nuestro tema intitulado El Ejercicio del poder disciplinario de la Administración Pública Federal como acto de autoridad, lo dividimos para su estudio en cuatro capítulos.

En el capítulo I, hablamos de manera genérica de la disciplina en la administración pública y el poder público.

En el capítulo II, exponemos el marco jurídico de la disciplina administrativa sus antecedentes históricos, su regulación en nuestra ley y otras leyes reglamentarias.

Las responsabilidades de los servidores públicos son tratadas en el capítulo III de este trabajo, donde a groso modo detallamos la situación jurídica de estos servidores, los tipos de responsabilidad, las infracciones y sanciones disciplinarias que se imponen dentro de la administración pública, así también como el órgano sancionador que se encarga de ejercer el poder disciplinario.

Finalmente en el capítulo IV de nuestra exposición y siguiendo el orden de ideas previamente establecido, se plantea el ejercicio del poder disciplinario como acto de

autoridad, todo esto es con el firme propósito y seria convicción de que el derecho disciplinario sea tomado en cuenta como una rama más del derecho y auxiliar de la Administración Pública Federal.

Pongo a consideración de esta parte revisora así como del presente H. sínodo el trabajo recepcional en cita, mismo que fue realizado con el mejor de nuestro esfuerzo.

CAPITULO I

LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA

Para el desarrollo de este tema, es necesario previamente estudiar a la Disciplina (como regla), a través de la Filosofía General, de la Sociología y de la reflexión filosófica aplicada al Derecho; ya que la dogmática jurídica, por sí misma, es insuficiente para darnos su justificación, así como también lo es, para explicar al Derecho, puesto que sólo nos lo da por supuesto. La ciencia jurídica (como la biología, verbigracia, que supone la vida, la toma como un hecho, esto es, no la explica sino que se basa en un conocimiento anterior), toma a la norma como un hecho. En consecuencia, para fundamentar nuestro ensayo, y al mismo tiempo, para encontrar el concepto universal de Disciplina, que como el Derecho es una norma, recurrimos a la filosofía. Es pues, indispensable, la reflexión filosófica.

Es oportuno ofrecer una visión de conjunto -lato sensu- de la noción de Disciplina, desde un punto de vista abstracto. Existen de la Disciplina dos clases de conceptos: el general y el particular. Aquél se aplica a la noción más amplia, o sea, al concepto universal, y éste, tan sólo, a determinados aspectos particulares de la realidad. Es ejemplo del primero, el de la Disciplina como regla de

conducta referente a la actividad humana, y sus temas centrales, género próximo y diferencia específica, son: la determinación de su carácter normativo o enunciativo y su caracterización frente a otras prescripciones (morales, jurídicas, religiosas y reglas del trato social) respectivamente. Y como ejemplo del segundo, es el de la Disciplina enfocada a ciertas entidades, como vevigracia, el Ejército (disciplina militar), la Iglesia (disciplina eclesiástica), etc.

Así, en tanto que el concepto general proyecta a la Disciplina en su juicio más abstracto, que lo mismo se aplica al juicio en particular o a cualquiera otra división, los conceptos particulares sólo enfocan a determinados cuerpos o grupos, como ocurre con la disciplina militar, que se aplica al Ejército.

Por otra parte, es de todo punto indispensable aclarar y prevenir, con el objeto de orientar nuestras ideas, que al vocablo disciplina se la han dado muchas y muy variadas acepciones, aun contradictorias, en razón de su carácter multívoco. En éste el principal motivo de la antinomia, y así, lo mismo se la puede entender como: doctrina, arte, regla, flagelo, etc. pero nosotros habremos de entenderla y enjuiciarla, a través de esta exposición, como regla; porque es, de todas las acepciones que se le han adjudicado, la más

exacta y congruente. No ahondaremos más en esta cuestión para evitar caer en un digresión innecesaria.

A la luz de estas explicaciones entremos ya, de plano, al fondo de nuestro primer problema, que tiene por objeto el estudio de la Disciplina desde el punto de vista del *genus proximum*, o sea, la determinación de su carácter normativo o enunciativo de sus preceptos. Si queremos alcanzar nuestro propósito, es necesario plantearnos las siguientes interrogantes: ¿son las reglas disciplinarias expresión de auténticos deberes? o bien, ¿son simples exigencias desprovistas de obligatoriedad?.

Como para contestar a estas preguntas y entender su sentido, es oportuno precisar desde luego, la noción de norma, nuestra primera tarea habrá de consistir en la explicación de este concepto. La palabra norma puede usarse en sentido lato o en sentido estricto. El primero se aplica a toda regla de conducta que crea o no obligaciones, más claro, puede ser obligatoria como las reglas jurídicas o no obligatoria como las reglas técnicas; y el segundo sentido designa, "el principio de acción cuya observancia constituye un deber para quien se dirige" (1), como diría con pulcritud el maestro Eduardo García Maynez. Ahora bien, *-strictu*

(1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 22a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 171

sensu- a las reglas que tienen un carácter obligatoria se las llama normas, y a las que sólo tienen un carácter facultativo reglas técnicas o reglas prácticas.

Todo norma postula deberes. Dicho de otra manera, todo mandato, toda regla de comportamiento humano que crea obligaciones es una norma de conducta. ¿Cuál es entonces, en esta definición el elemento esencial?, la existencia de los deberes u obligaciones. Sólo en cuanto una regla postula deberes u obligaciones, es propiamente una norma de conducta. En cambio, las reglas prácticas cuyo cumplimiento es facultativo, o como también suelen ser llamados, reglas técnicas, "prescriben siempre -afirma García Maynez- determinados medios con vista a la realización de ciertos fines". (2) Una regla técnica, por ejemplo, se formula diciendo: para recorrer la distancia más corta entre dos puntos, es necesario seguir la línea recta; pero si afirmamos: debes ser sincero, estamos expresando una norma.

El maestro mexicano citado, ha propuesto, con acierto, las siguientes definiciones: "Norma es toda regla de conducta de observancia obligatoria. Regla técnica es aquella que prescribe los medios idóneos para el logro del fin". (3)

(2) *Ibidem.* p. 172

(3) *Idem.* p. 173

Es necesario ahora, para completar este punto, reflexionar sobre las reglas disciplinarias y preguntarnos si postulan deberes, si crean obligaciones, en tres palabras, si son normas. Estas reglas, es incosteable, que tratan de provocar la conducta, de dirigir la forma de compactarse. Si esto es así, dichas reglas señalan obligaciones, es decir, deberes, luego entonces las reglas disciplinarias son verdaderas normas; porque pretenden que el sujeto a quien las obligaciones se dirigen las cumpla y porque señalan el camino que debe seguirse hacia un determinado comportamiento. Con la ayuda de lo expuesto habremos de contestar las dos preguntas que nos planteamos al principio, diciendo: que las reglas disciplinarias son expresión de auténticos deberes y, por tanto, son normas; asimismo, no son ni podrán ser simples exigencias desprovistas de obligatoriedad, pues hemos visto que en ellas existe la idea de una norma, y una norma es toda regla de conducta de observancia obligatoria.

Hasta ahora sólo hemos localizado a las reglas disciplinarias en el ámbito de las normas; pero como de éstas se conocen varios tipos (morales, jurídicas, religiosas, etc.) habrá que investigar en cual de todas se aloja de Disciplina, o si bien, se diferencia de ellas. Pero antes de emprender tal encuesta, es oportuno precisar el género próximo de la Disciplina. Cuestión que ya vislumbramos, pero que es necesario explicar.

Existen dos clases de significaciones que tienen un sentido opuesto y que la Filosofía del Derecho estudia, a fin de encontrar el concepto de norma de conducta, en general. Para ello estudia comparativamente la noción de norma de conducta con la noción de ley natural. Pues bien, estas dos significaciones de que hablamos son las enunciativas y las normativas. Las primeras son aquellas que informan en qué consiste un ser, qué es una realidad, explican cómo ha ocurrido cierto hecho, en síntesis, nos hablan de lo que ES algo. Por eso son juicios enunciativos o existenciales, justamente, porque se refieren siempre a lo que ES. Tales son por ejemplo, las proposiciones referentes a la naturaleza, verbigracia, los fenómenos: caída de los cuerpos, su dilatación; las proposiciones de la ciencia psicológica, que manifiestan el modo de ser y producirse los fenómenos anímicos. Estas proposiciones sólo enuncian, en suma, informan algo que ES y no algo que DEBE SER. Las segundas, en cambio, no enuncian la realidad de unos hechos, ni explican el modo como esos hechos acontecen, sino que determinan un DEBER SER. Más claro, prescriben una conducta como debida. Tales principios son por ejemplo, las reglas del trato social, los mandatos jurídicos, los preceptos morales, que determinan como debido cierto comportamiento.

"Las normas -dice el profesor español Luis Recasens Siches- no enuncian lo que ha sucedido, sucede o sucederá,

sino lo que debe ser cumplido". (4) Las proposiciones enunciativas valen por razón de su coincidencia con la efectividad de los hechos. García Maynez nos entrega una fórmula que resume admirablemente lo expuesto, -dice el tratadista mexicano- "La fórmula: el calor dilata los cuerpos es una ley natural, porque enuncia el nexo causal existente entre el calor (causa) y la dilatación de los cuerpos (efecto). En cambio, lo que la norma postula como debido puede ser quebrantado, puesto que su cumplimiento depende de un arbitrio humano, y es en esto, aunque parezca insensato y grotesco, en lo que consiste la condición para que una norma sea tal, esto es, que aquellos que estatuye como debiendo ser, no tenga que realizarse forzosa e inevitablemente en el mundo de los hechos". (5)

Frente a la ley natural, concebida como expresión de un orden riguroso, necesario y forzoso de los fenómenos de la naturaleza, existe la idea de una norma de conducta. Esta no es la expresión de fenómenos, rigurosa y necesaria, sino una regla que señala obligaciones, es decir, deberes. ¿Cuál es la diferencia esencial entre la ley natural y esta norma

(4) RECANSENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. 6a. edición. Tecnos. Madrid. 1980. p. 179

(5) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. op. cit. p. 52

de conducta, a la que hemos aludido? En primero lugar, la finalidad que persiguen es distinta.

La ley natural trata de explicar los fenómenos que ocurren en la naturaleza, (verbigracia, el calor dilata la columna de mercurio), y ¿qué es lo que trata la norma de conducta? Esta no pretende explicar la conducta, sino que trata de provocarla. Pretende que el sujeto que está llamado a cumplir sus obligaciones, las cumpla. No dice lo que ES; señala lo que DEBE SER. Mientras la ley natural señala lo que acontece y acontecerá; la norma de conducta señala el camino que debe seguir el hombre. Tienen pues, una finalidad distinta.

En segundo lugar, difieren las normas de conducta de las leyes naturales, en que éstas se cumplen y se tiene que cumplir inexorablemente, de tal manera, que sería imposible encontrar una excepción; si no fuera así, se produciría un desquiciamiento universal, porque su cumplimiento es necesario y forzoso. En contraste con este determinismo, nos encontramos con las normas, cuyo cumplimiento no sólo no es necesario, sino que si siempre se cumpliera con sus mandatos dejarían de ser normas. En suma, así como en la esencia de la ley natural está su cumplimiento inexorable, en la esencia de las normas está la posibilidad de su violación.

La norma le enseña al hombre el deber y le urge que lo cumpla; pero el hombre siempre está en la posibilidad de no cumplirlo. Es de tal manera curioso este principio, que si el individuo cumpliera siempre lo mandado por la norma, ésta dejaría de ser tal y se convertiría en ley natural. Pero lo interesante de la norma es esto, que aún violada sigue teniendo validez, en tanto que la ley natural si se viola dejaría de ser válida. "Mientras el valor de las leyes e hipótesis científicas -escribe García Maynez- consiste en su facticidad absoluta, el de los juicios normativos está al margen del mundo de las realidades. La regla de acción que encierra un deber vale en sí y por sí, incluso en relación con el proceder que la infringe. Las excepciones -sigue diciendo el maestro- a la positividad de una norma nunca son, en consecuencia, excepciones a su validez. Las leyes naturales, por el contrario, no pueden ser válidas si la experiencia no las corrobora". (6)

Así, según lo expuesto, encontramos en la Disciplina su especial carácter normativo, por tanto, es un conjunto o sistema de significaciones normativas. Es, en suma, un conjunto o sistema de pensamientos pero no descriptivos como verbigracia, la ciencia (física, biológica, etc.), sino un conjunto de prescripciones o reglas. Dicho de otro modo, la

(6) Ibidem. p. 59

Disciplina es una norma, un producto cultural de carácter normativo, en tanto que señala no lo que ES sino lo que DEBE SER. Aquí, nos encontramos además con un elemento nuevo, que la Disciplina es un "producto cultural", es decir, que es propuesta y hecha por el hombre. Pero todo ente cultural con sentido de disposición o de regla ¿es Disciplina?, desde luego que no, porque existen otras clases de reglas (morales, jurídicas, religiosas, del trato social), que también son principios normativos. Entonces habrá que buscar la diferencia específica que caracterice a nuestra norma.

La Disciplina, como hemos visto, es un conjunto de significaciones normativas. Pero este principio disciplinario propuesto por el hombre que siempre se refiere a la conducta, y a la cual le señala deberes, prohibiciones, etc. ¿a qué clase de conducta se refiere?, obviamente, a la conducta humana, pues resulta incontestable que es el hombre la única instancia de cumplimiento o incumplimiento de los deberes. Por otra parte, sabemos que toda norma entre varias conductas nos aconseja el bien; así por ejemplo, entre ser bueno y ser malo nos dice: sé bueno; entre obedecer y no obedecer, la Disciplina nos dice: obedece; entre pagar y no pagar el Derecho nos dice: paga. Así sucede también con la Moral y con todas las demás normas. Luego entonces, una norma no se concibe si no propone ningún valor. Por ello se ha dicho que las normas

porque postulan deberes necesariamente suponen un valor. En consecuencia, toda norma por el hecho de serlo se apoya en unos valores. Ahora bien, ¿quién debe realizar los valores?, desde luego el hombre, por la razón de que éste es el único ser que entiende -como dice Recasens Siches- "la llamada de los valores y puede acomodar a ellos su conducta.

La Disciplina como toda norma apunta a valores. Esos seres ideales (de nuestra norma) consisten en el orden, la subordinación, el respeto mutuo, el sometimiento; por eso tiene que ver algo con el mundo de los valores. Tal cosa sucede con el Derecho que pretende realizar la justicia y la seguridad; con la Moral que apunta al bien, a la perfección del sujeto y con las Reglas del Trato Social que se fundan en la cortesía, en el decoro, etc. Recasens Siches sostiene, que de todos los seres que encontramos en el universo, el hombre es el único que entiende la llamada ideal de los valores, el único permeable al "deber ser" que ellos llevan consigo y capaz de orientar hacia ellos su conducta, y que, a través de ésta, puede realizarlos o dejarlos realizar o dejarlos de realizar. Es así como el hombre es un ser que va hacia la perfección, porque la vida encuentra una norma que le indica el camino que debe seguir". (7)

(7) RECANSENS SICHES, Luis. op. cit. p. 181

Como hemos visto, la Disciplina es un conjunto de normas. Toda norma contiene un deber ser, una regla de conducta que señala obligaciones. Pero su contenido no se agota aquí, puesto que además propone unos valores y al proponerlos, necesariamente, habrá de proyectarse a la conducta humana, que es la región del universo en la cual los valores se realizan. En consecuencia, otro carácter de nuestra norma es el siguiente que siempre se refiere a la conducta humana y que apunta a valores. No obstante, hasta ahora todavía no hemos logrado singularizarlas respecto de los principios normativos (Moral, Derecho, Religión, Reglas del Trato Social) que comparativamente venimos estudiando, puesto que también enjuician la conducta humana y sus intenciones son realizar valores.

Como resultado de la investigación precedente, hemos encontrado que la Disciplina es una norma reguladora de la conducta humana. Pero como los sociólogos distinguen dos clases de conducta, a saber; la social y la individual, nuestra tarea habrá de consistir ahora, en precisar cual de esos dos tipos de conducta es objeto de las normas disciplinarias.

Sabemos que hay conductas a las cuales no se las puede comprender si no es en relación con otras. Nos referimos obviamente, a la conducta social, a la vida de relación, la cual es objeto de nuestra norma.

Las acciones individuales nada tienen que ver con la Disciplina, es decir, sólo le incumbe la vida funcionaria y no la vida individual, íntima o entrañable del sujeto en tanto que individuo (este aspecto es justamente el que enjuicia la norma moral), sino como ente en su condición de miembro de un grupo -lo que Wiese ha llamado "yo social" -El filósofo cubano Enrique José Varona, al señalar el tipo de realidad de lo social, apunta que lo colectivo tiene una especial realidad, consistente en la uniformidad de la conducta, que no puede ser referida a la conciencia singular de los individuos". (8)

Pues bien, nuestra norma disciplinaria se proyecta hacia esa realidad social. De acuerdo con estas argumentaciones podemos decir que la Disciplina es una norma social de conducta.

Así como el Derecho se refiere a las relaciones sociales, puesto que su finalidad es hacer posible la vida en sociedad; así la Disciplina -realizadora del orden colectivo- enfoca la interacción, pues no se proyecta como las normas éticas -porque no es su objeto- a la conducta individual y entrañable del sujeto, ni al puro aspecto

(8) VARONA, Enrique. Lecciones de Derecho. 4a. edición. De Palma. La Habana, Cuba. 1979. p. 271

individual como las normas religiosas que imponen deberes a la criatura para con su creador, sino a las relaciones interhumanas. "Cuando los individuos actúan como miembros de una colectividad -sostiene el Dr. Recasens Siches-, lo que viven no es su propia y auténtica vida individual, sino unas especiales formas de vida objetivada, esto es, unas formas de vida colectiva. Y cuando -El propio autor español- trata de caracterizar la conducta social subraya: Cuando yo obro decidiendo mi proopria vida, sobre mi existencia privada, obro como individuo. Pero cuando actúo como miembro o como directivo de un grupo, mi conducta viene determinada por una serie de consideraciones ajenas a mi individualidad, a saber, por tener en cuenta la idea del grupo, sus intereses, su misión colectiva, etc. Es corriente -sigue diciendo con acierto- escuchar frases como ésta: yo de buena gana por mí haría tal o cual cosa, pero como perteneciente a esta clase social, o como miembro de esta colectividad, o como directivo de la misma, no puedo, pues en mi calidad de tal debo tener en cuenta lo que el grupo significa, la función que en el mismo represento". (9)

Justamente son estas formas de vida colectiva las que importan a la Disciplina, porque es precisamente aquí donde

(9) RECASENS, Luis. op. cit. p. 191

las conductas humanas chocan, se cruzan y entrelazan; pero no entendidas en su sentido más amplio y abstracto de lo social, como las ha concebido para el Derecho Recasens Siches, sino en la idea de grupo, de círculo, de sector de lo social, por más que el propio maestro español al hablar de grupo se refiera siempre a la colectividad, en general.

Los autores han fijado con acierto el ámbito social (el todo) como objeto del Derecho. Nosotros pretendemos precisar como área de la norma disciplinaria determinados círculos de la realidad colectiva (partes del todo), que son, en rigor, los sectores que nuestra norma cubre, para la consecución del orden del grupo social. Sobre este punto habremos de volver al tratar en particular la diferencia entre Derecho y Disciplina, que es nuestra fundamental preocupación.

Con esta breve exposición que es casi un esbozo, completamos ya el género de la Disciplina, o sea, que es una norma de conducta de carácter relativamente social, pero para efecto de tener un mejor panorama y comprender más el tema en comento será oportuno y necesario observar los siguientes incisos.

a) El Poder Público

Del poder público del Estado pueden darse dos nociones que se enfrentaron en el curso del siglo XX. Una, muy antigua, cuyo origen derivaba directamente de la tradición romana "del *imperium* reemplazada por el absolutismo monárquico y organizada por el absolutismo democrático de la revolución francesa. En esta concepción ideológica, metafísica, el poder público era todo a la vez, el Estado y el poder del Estado. El Estado se concebía, al término de la evolución, como expresión jurídica de la colectividad hecha nación. De las personas a la nación y de éstas al Estado se opera una suerte de mutación, de tal manera que el Estado no es el resultado de una pura adición. En efecto, el Estado no sólo presenta una diferencia de naturaleza con relación a los elementos que lo forman, sino también una diferencia de valor, por cuanto él es superior". (10)

Cuando la teoría de la personalidad moral se aplicó al Estado, éste apareció en el orden administrativo como persona soberana. El Estado, poder público, imponía sin compensación y sin control su voluntad, por esencia superior a la de los administrados. Se consideraba que el Estado poseía una voluntad propia superior por naturaleza a la de los administrados. De ahí se deducían consecuencias que chocaban al sentimiento jurídico moderno, por ejemplo la

(10) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 19a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 182

irresponsabilidad del Estado y la existencia de actos administrativos discrecionales por los cuales la administración no sería sometida a ningún juez. El Estado revestía en el orden administrativo la misma majestad que en el orden constitucional. La administración jerarquizada y centralizada está puesta al servicio de este nuevo amo, cuyo poder se ha acrecentado en proporción a su despersonalización.

Frente a esta concepción ideológica del poder público nació una concepción técnica y más humanizada del mismo. En tal sentido se lo considera como un simple poder de dirección, de impulsión, de organización, que compete al Estado y que está justificado por el género de actividades que debe desarrollar. Se han distinguido en el seno del poder público capas de distinta intensidad, así las prerrogativas tienen pleno valor en las prescripciones de policía. Por lo contrario, la naturaleza del contrato administrativo parece no oponerse a una cierta coexistencia de la autoridad y de la colaboración.

Ahora bien, la administración no es un poder público, pero no hay duda que es una vasta empresa y, en tal sentido, y para la realización de sus fines, debe utilizar el poder público. Por ello se dice que la administración opera normalmente por los procedimientos de poder público.

Es de señalar también que el lado de las prerrogativas de la administración existen sujeciones a las que tiene que someterse, sujeciones que no afectan a los particulares. En este sentido cabe indicar que los particulares pueden decidir por un motivo cualquiera derivado del interés, de la generosidad o del capricho, siempre que no sea ilícito ni inmoral, mientras que la administración debe decidirse siempre por motivos de interés público. El particular realiza sus contratos libremente, mientras que la administración debe recurrir al procedimiento de la licitación y de la adjudicación para realizarlos en la mayor parte de los casos. De ahí, pues, que el poder público configure un régimen jurídico caracterizado, al mismo tiempo, por la prerrogativas y por las sujeciones exorbitantes del derecho común, reconocidas o impuestas a aquellos que obran en ejercicio de la soberanía nacional.

A manera de resumen podemos decir que el ejercicio del poder del Estado, en cualesquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que va a emanar la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. 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, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externé 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.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirán una estructura inanimada e inexpresiva, y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de

un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado.

b) La Disciplina en la Administración Pública

Como dijimos anteriormente la administración no es un poder público. No puede hablarse de que al lado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial exista un poder administrativo. No cabe decir que la administración sea un cuarto poder del Estado.

"La Administración constituye una empresa autónoma integrada por dos elementos esenciales: el elemento objetivo o material, que es el servicio público, y el elemento subjetivo o formal, que es el poder público. No se puede concebir a la administración pública sin participar del poder público del Estado. Este poder público del Estado, se fracciona en facultades particulares mediante las cuales se realiza la obra administrativa. Su estudio da origen a la denominada teoría de las potestades administrativas". (11)

La doctrina distingue las potestades de los derechos subjetivos.

(11) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 17a. edición. Porrúa. México. 1993

La distinción puede hacerse diciendo que el poder, en sentido estricto, es aquél en base al cual la competencia se desarrolla y se determina en una dirección o aspecto genérico, mientras que los derechos subjetivos son los poderes que se desenvuelven en una relación jurídica particular y concreta. De ello resulta que la potestad puede vincularse a relaciones jurídicas, pero en sí y por sí se mantiene fuera de las mismas. En cambio, el derecho público es siempre un elemento de una determinada relación.

Podemos afirmar que el fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos.

Desde las organizaciones más simples, a partir del grupo familiar, la tribu y el clan, se identifica la existencia de un jefe investido de auctoritas pater, con el poder para corregir las faltas de los miembros, a fin de evitar las desviaciones que pudieran afectar la buena marcha del grupo.

Con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernadores cuya conducta afecte la buena marcha de la organización. Se trata de un poder de policía que se considera elemento

esencial de la autoridad estatal para la realización de sus fines, y que se ejerce sobre la población en general.

Adicional a esa facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativos se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

Inicialmente se manifiesta este poder especial sin ninguna restricción, ya que el superior jerárquico que lo detenta puede corregir *ad libitum* a sus subordinados, sin ninguna reglamentación legal que lo limite, puesto que la autoridad le es reconocida en forma absoluta.

Poco a poco se establecieron disposiciones para reglamentar el poder disciplinario del superior jerárquico sobre sus subordinados. Inicialmente se emitieron de manera aislada en los documentos que generan la relación de servicios, como cláusulas en los contratos, en las que se especifican las causas y los procedimientos para la imposición de las sanciones disciplinarias. Luego se fueron expresando en normas de administración interna que, con carácter general, fijaban los aspectos disciplinarios para todos aquellos que prestaran sus servicios en la administración, a fin de garantizar sus derechos a la

permanencia en el puesto y a las prestaciones propias del mismo.

La anterior afirmación permite establecer como primera premisa, que el régimen disciplinario de los trabajadores surge como una limitación al poder del superior jerárquico, mediante el establecimiento de normas que limitan su ejercicio.

No se trata, como generalmente se piensa, de una limitación a los derechos de los subordinados, sino, por el contrario, de un régimen de aseguramiento de sus derechos que restringe el poder absoluto del superior jerárquico, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de sus subordinados, el tipo de sanciones que puede imponerles y los procedimientos que al efecto debe actuar.

Las disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativas o laborales, estableciendo supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio, lo que dificultó la estructuración de una rama especializada del Derecho en esta materia.

A manera de resumen podemos decir que el Derecho en ocasiones, a pesar de su pretensión coercitiva, se ha mostrado parco e insuficiente en la práctica, ineficaz para reprimir ciertos actos que ponen en inminente peligro la solidaridad y existencia propia de los sectores o grupos de lo social. Es aquí precisamente donde y cuando las normas disciplinarias cobran forma y se justifican, cumpliendo eficientemente su misión supraordenadora del comportamiento. Bástenos pensar que el Derecho no puede, evidentemente, imponer el cumplimiento inexorable de una demostración de respeto (entre otras) como es el saludo militar (tan necesario para el mantenimiento de las jerarquías), o bien, la asistencia puntual a la clase escolar, etc. ni tampoco prohibir actos viciosos que no dañen directa e inmediatamente a la convivencia y a la soidaridad generales, por ejemplo, la disciplina militar prohíbe la murmuración, el disgusto por el servicio, etc. lo que no prohíbe el Derecho.

Todo esto se nota con mayor claridad en los reglamentos que algunas escuelas han elaborado para el mantenimiento de su orden interior, y que no son otra cosa, que un conjunto de reglas disciplinarias, cuya sanción máxima culmina con la expulsión del infractor.

Decimos que las normas jurídicas no pueden regir estas cuestiones, porque como toda norma, tienen taxativas, de tal

manera que si rebasan su límite regulador dejan de ser jurídicas, para transformarse (como en estos casos) en normas disciplinarias, y tan es así, que si alguna autoridad se obstinase en imponer tales conductas como estrictamente jurídicas y no disciplinarias, habría de caer en una irregularidad caprichosa, arbitraria, es decir, en un mandato de pura fuerza, que se caracteriza por el rompimiento de la norma.

De lo expuesto desprendemos que el volumen de las normas disciplinarias (deberes que imponen y facultades que conceden) cubre un sinnúmero de aspectos de nuestra vida de relación que se localiza según lo hemos apuntado, en determinados círculos especiales.

Respecto a la presión efectiva de sus mandatos es de tal manera intensa y severa que, muchas ocasiones la sentimos con más rigor que las propias prescripciones jurídicas y aun las morales, puesto que llegan a prescribir hasta el sacrificio de los más caros bienes (la vida, la libertad), para la consecución de sus fines. Este carácter severo de la Disciplina alcanza extraordinarios relieves en las milicias de todos los tiempos, especialmente en las más antiguas. Recuérdese a guisa de ejemplo, el sacrificio laudatorio de Leonidas, I Rey de Esparta, y los suyos en el histórico Paso de las Termópilas.

Hay que hacer notar que la Disciplina no alcanzaría su plenaria justificación, si no se la estudia a través de los ideales que la inspiran, puesto que no solamente es una especial forma objetiva de coexistencia social relativa (proyectada a ciertos grupos), sino que además apunta hacia la consecución intencional de unos valores.

Esos valores a los que la Disciplina aspira se encuentran enmarcados en el ámbito ideal del Derecho; pero son distintos a los llamados estrictamente jurídicos (justicia y seguridad). Por lo tanto, es posible establecer en el reino de los valores del Derecho, una clasificación que para llenar las necesidades de este estudio los podemos comprender en dos clases: a) Valores estrictamente jurídicos, o sean, los de justicia, de seguridad y de orden, que orientan intencionalmente a la norma, a la realización del supremo destino de la colectividad y que canalizan el sentido absoluto del Derecho y b).- Valores disciplinarios, o sean los de obediencia, de orden, de subordinación y de respeto mutuo, que fundan el sentido relativo de la Disciplina y la pretenden conducir a la realización de los fines objeto del círculo social.

En conclusión señalamos que la disciplina dentro de la administración pública y dentro de cualquier otra organización es y debe ser fundamental para el desarrollo y funcionamiento mejor de esta institución.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DE LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA

Conforme al planteamiento expuesto, el propósito del presente trabajo es demostrar la existencia de un Derecho Disciplinario en la función pública, como rama especializada del Derecho, en razón de la existencia de sus propios principios, normas, procedimientos, y órganos disciplinarios relativos a un fenómeno particular, no obstante que el fenómeno disciplinario ha sido materia de regulación del Derecho Civil, Administrativo y Laboral, además de que por su naturaleza sancionatoria también se le ha ubicado dentro del Derecho Penal.

Por tanto, trataremos de realizar una construcción jurídica a partir del estudio de la regulación federal del fenómeno disciplinario, para identificar sus principios e instituciones, de tal forma que aplicando el método inductivo lleguemos a la estructuración de una rama especializada del Derecho cuyo objeto es el estudio de la reglamentación del fenómeno disciplinario en el ejercicio de la función pública, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad

disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para su imposición y los medios de defensa en favor de los sancionados.

Previamente debemos desachar su dependencia de la materia civil, en razón de las características particulares de la relación en que se manifiesta la facultad disciplinaria, regulada por normas de Derecho Público, por tratarse de la expresión del poder del Estado.

En efecto, el establecimiento de la relación de servicios que el empleado presta al Estado es un asunto de carácter público, integrado por intereses públicos, por lo que no es posible aplicarle los principios que informan la regulación de las relaciones entre particulares, especialmente la igualdad de las partes y la autonomía de la voluntad.

"La relación de servicios en la función pública implica la participación del ente estatal, cuya actuación previamente ha sido delimitada en razón de los intereses de la colectividad; se trata entonces de la protección de un interés de carácter público que en todo momento debe prevalecer sobre el interés privado que informa a la otra parte. En razón de los mismo, no debe existir autonomía de

la voluntad del ente público, el cual debe actuar conforme a lo establecido por la norma".(12)

La rama del Derecho que mayor identificación tiene con la materia disciplinaria en general es la Laboral, toda vez que en el campo de las relaciones prestacionales se manifiesta el fenómeno disciplinario ante el incumplimiento de las obligaciones en materia de la relación, que otorga al patrón la facultad de corregir las conductas que afecten el desempeño de las labores que son debidas.

Pero debe tenerse en cuenta que la materia correctiva respecto de obligaciones prestacionales tiende fundamentalmente a la realización del objeto material de la relación, es decir, al cumplimiento de las prestaciones pactadas, por lo que siendo el Derecho Laboral un ordenamiento regulador del equilibrio entre el capital y el trabajo, su materia se concreta a este campo, sin trascender al debido ejercicio de la función pública que, como veremos, es la esencia del Derecho Disciplinario, cuyas normas, principios e instituciones tienen su propia identidad.

"Las consideraciones laboristas tienen plena vigencia y validez cuando se trata de la prestación material de la relación, es decir, del cumplimiento de las obligaciones

(12) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la función pública. 2a. edición. INAP. México. 1989. p. 23

prestacionales; pero cuando independientemente de ellas se afecta el ejercicio de la función pública, se reconoce en el Estado un poder disciplinario, en razón del interés de la colectividad". (13)

El Derecho Administrativo ha regulado el fenómeno disciplinario en la función pública, por tratarse de una materia que se manifiesta en la función administrativa, en la que participan sujetos de Derecho Administrativo, regulados por leyes de esta naturaleza.

No obstante lo anterior, por las características particulares que plantea la regulación del fenómeno disciplinario, de acuerdo con las consideraciones expuestas con anterioridad, se justifica plenamente su estructuración en una rama especializada, como se demostrará en el presente trabajo.

Por su parte, el Derecho Penal ha tenido una gran influencia en esta materia, por el hecho de que la facultad disciplinaria se manifiesta mediante la imposición de sanciones a los servidores públicos que con su actuación lesionan el correcto ejercicio de la función pública, y como en los términos del artículo 21 constitucional "La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad

(13) MAYER, Otto. Derecho Administrativo. T. IV. 7a. edición. De Palma. Buenos Aires. 1989. p. 752

judicial", se consideró que la imposición de las sanciones es una función judicial, que excluye la función administrativa, ya que se trata de "decir el derecho" en cada caso particular.

Sin embargo, con este enfoque se pretende desconocer que el *disciplinar* a un empleado no alcanza la naturaleza penal, puesto que ni cualitativa ni cuantitativamente las infracciones o faltas a la disciplina organizacional tienen la trascendencia que implique la intervención penal, sino que mientras se mantengan en el ámbito de la administración deben resolverse internamente.

Lo anterior es plenamente explicable con el enfoque del desarrollo de la actividad de administrar, es decir, organizar y aplicar los recursos con que se cuenta, de acuerdo con los criterios internos, mientras no se lesione alguno de los valores sociales.

Este criterio explica el porqué de la diferencia entre los delitos y las infracciones o faltas de disciplina, que en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde definir al Congreso de la Unión, de tal forma que unos y otros deben ser regulados y sancionados mediante procedimientos diferentes, por distintas autoridades: los delitos por la autoridad judicial y las faltas o infracciones por la autoridad administrativa.

Por lo anterior, resulta plenamente explicable que el Derecho Penal no tenga incumbencia en materia de faltas administrativas que se generan en el ejercicio de la función pública, en tanto no trasciendan el campo de la administración lesionando los valores protegidos por la legislación penal.

De acuerdo con el enfoque que planteamos, se identifica al poder disciplinario del Estado como una facultad derivada de un poder público, no de una relación contractual, ya que tiene su fundamento en el interés general de que el ejercicio de la función pública se manifieste conforme a lineamientos superiores que mantengan la mística de servicio público.

Conforme a lo expuesto, el desarrollo del presente estudio se estructura con el análisis de la regulación del fenómeno disciplinario en la función pública, a partir de la expresión del poder del Estado, con el fin de ubicar al elemento humano que emplea, y determina su situación jurídica como parte esencial del órgano estatal, pero para tener un mejor ejemplo de lo que en esta breve introducción señalamos es conveniente establecer los antecedentes histórico-legislativos de la Disciplina administrativa que a continuación detallamos.

a) Antecedentes Histórico-Jurídicos

Al abordar cualquier tema de Derecho disciplinario, conviene hacer siempre una reflexión inicial a propósito de la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa. Fenómeno tanto más sorprendente, cuanto que se refiere a un grupo concreto de individuos, cuya conducta profesional en casi todos los países nada tiene de ejemplar. Los funcionarios, cuando no corruptos, y, sin embargo, sólo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario. Más aún: con harta frecuencia las sanciones de este tipo no persiguen, como pudiera suponerse, la corrección del funcionario y el mejoramiento del actuar administrativo, sino que son meros pretextos o coberturas de una represión política. A este respecto es también aleccionador comparar la energía que se despliega en las etapas depuradoras, que suelen acompañar a las crisis políticas, con la debilidad y benevolencia con que se soportan a diario las infracciones funcionariales propiamente dichas.

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

normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

"A partir del establecimiento del Estado mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingán", del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, que se determinaba mediante el *juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, a todo empleado público, según los disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto".(14)

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

En el artículo 59 se dispuso "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérceles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la

(14) BARRRAGAN, José. Antecedentes Históricos del Régimen mexicano de responsabilidades de los servidores

administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos". El artículo 198 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia "Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre". Por su parte el artículo 224 dispuso que "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".

Con la Promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia; y cuando

el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauzó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidad, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los Servidores del Estado, con un enfoque fundamentalmente de naturaleza

penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

"En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas leyes que reglamentaron este Título: la Ley Juárez, del 3 de noviembre de 1870 y la "Ley Porfirio Díaz", del 7 de junio de 1886, -que, por cierto, estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de 1940, ya que al entrar en vigor ésta última no derogó la anterior-, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado". (15)

El texto del artículo 103 constitucional establecía que: "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;

(15) *Ibidem.* p. 33

pero durante el tiempo de su encargo sólo 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".

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera referencia alguna a los demás empleados de la Federación.

En primer término tenemos la ley del 3 de noviembre de 1870, conocida como "Ley Juárez", la cual estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres

tipos de delitos. Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo 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 del funcionario por término de 5 a 10 años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia 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 en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía a las faltas y omisiones oficiales con el mismo procedimiento y más que resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no, y sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían de delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al

inculcado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho, por lo que, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para sanción tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales) es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", (16) situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1898.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez, ya que

(16) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 3a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1990 p. 134

ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia" que debía dictar el Gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones". (17)

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominaba Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviera fuero en la época de acusación, si el delito lo

cometido en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecían los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia.

En esta ley no se especificaron los delitos oficiales, y se remitió a los Códigos Penales (1872 y 1929).

De lo anterior puede concluirse que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a la materia política y penal, sin que el Derecho Disciplinario tuviera la posibilidad de una base jurídico-administrativa para su desarrollo.

b) Legislación vigente

"A partir del 10. de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación".(18)

(18) DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional mexicano. 4a. edición. Porrúa, México. 1993. p. 271

En efecto, el artículo 108, en su texto original dispuso que: Los senadores y diputados Congreso de la Unión, las magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por lo delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por lo 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.

De las disposiciones que integran el texto original del Título IV de referencia, artículo 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho

título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

"Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título IV, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación". (19)

En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la constitución de 1857.

"Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el breve término se cumplió, con la elaboración de 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, que fue publicada en el *Diario Oficial* de la

(19) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. La responsabilidad de los servidores públicos. 3a. edición. Porrúa. México. 1992. p. 222

Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente". (20)

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que se refiere".

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominado altos funcionarios a los siguientes:

- A) Presidente de la República.
- B) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

(20) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. op. cit. p. 71

- C) Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- D) Secretarios de Estado.
- E) Jefes de Departamento Autónomo.
- F) Procurador General de la República.
- G) Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su cargo y un año después.

En esta ley se hizo diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionarían con suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no se definieron los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las

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

7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular: uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del Acusado y del defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puee constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habia existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos conforme al texto del Título IV constitucional, dejando el

aspecto disciplinario a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

"Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo Segundo Transitorio derogó la Ley Cárdenas". (21)

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, al aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 10., en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y

(21) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 5a. edición. Limusa. México. 1992. p. 126

de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos fiscales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros caen fuera del ámbito del Derecho Disciplinario, por su naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón de tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3o.:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;

- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

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

No obstante la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la

acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado juicio por responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases, la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 18 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4o. se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren

los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de la responsabilidad administrativa encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecerla, a pesar de que las han indentificado como violaciones leves que afectan el desempeño corrcto de la función pública, denominándolas omisiones y faltas oficiales, no han previsto los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni han precisado su naturaleza administrativa derivada de la calida de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de presupuesto, Contabilidad y

Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

1.- Fundamento Constitucional

El fundamento constitucional de la disciplina administrativa lo encontramos regulado en los artículos 108 y 113 de nuestra Carta Magna que a la letra dicen:

Artículo 108. "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República de los estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán

responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Del artículo citado anteriormente se puede comentar lo siguiente: Antiguamente este título se denominaba "De las responsabilidades de los funcionarios públicos" en nuestra constitución, ahora se denomina "De las responsabilidades de los servidores públicos". En esta nueva denominación se incluyen trabajadores y funcionarios públicos. En la exposición de motivos de este ordenamiento se dijo que este cambio tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión.

Las responsabilidades oficiales de los servidores públicos ha sido una materia que poco se ha desarrollado en México, y tal retraso ha incidido gravemente en un incremento peligroso de la corrupción en los medios oficiales. Los postulados y normas contenidos en este

Título Cuarto son sin duda válidos y necesarios aun cuando insuficientes, por lo que requerirán en un futuro próximo ser mejor logrados en cuanto a facilitar la denuncia y el desahogo del proceso, a fin de que la justicia que en esta área se le debe al pueblo no sufra demoras ni incumplimientos.

En estas últimas reformas desaparece propiamente dicho delito oficial que anteriormente se contempla como un delito *suí generis* contenido en legislación diversa a la penal y se quiso compensar esta supresión, ampliando los tipos de delitos que, contenidos en la ley penal, son susceptibles de ser cometidos por funcionarios públicos. Tal transferencia está pendiente de ser recogida por la experiencia, sin que pueda advertirse todavía ninguna ventaja significativa.

Este ordenamiento establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público. El Presidente de la República goza de inmunidad para el período de su encargo y aunque con ellos se lesiona el principio democrático, se mantiene este privilegio por estimarse peligroso para la seguridad nacional el darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

El artículo 113 del mismo ordenamiento, establece por su parte lo siguiente:

Artículo 113. "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Este ordenamiento establece sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa; asimismo enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas. En la ley reglamentaria de este artículo se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: apercibimiento, privado o público; amonestación, privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción

económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

2.- Leyes Reglamentarias

Las leyes reglamentarias que de una u otra forma regulan la disciplina de los funcionarios públicos en la Administración Federal, son los siguientes:

- Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Reglamentos Interiores de las dependencias y Entidades de la Administración Pública.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Código Civil Federal.
- Ley de presupuesto contabilidad y Gasto Público Federal.

Todas estas leyes como su nombre lo indica establecen, las mismas conductas o disciplinas a que deben sujetarse los trabajadores dentro de la Administración Pública Federal; con el único propósito de que estos observen buena conducta para un mejor desarrollo de su función.

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un signo de la democracia, en todos los regímenes bajo esta forma se gobierno se han implantado instituciones jurídicas que la prevén substantivamente y la regulan adjetivamente.

Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a funcionarios importantes en los sistemas monárquicos absolutistas en los que sólo el rey era irresponsable ante sus súbditos únicamente responsable ante Dios.

"El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio del que ya hemos hablado y que es el de *Legibus solutus* impudia toda responsabilidad jurídica que aquél pudiese contraer en el ejercicio del poder del estado. Es más, el rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él

originariamente correspondían en virtud de su investidura divina".(22)

Recordemos la institución "Juicio de residencia" a que se sometía a los Virreyes Españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico novohispano del Juicio Político o Juicio de Responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el *impeachment* del derecho Anglosajón.

Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal *had hoc*, personificado en un juez (oidor) designado por el rey.

Si el residenciado era el Virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su función gubernativa.

Según Don Juan de Solórzano, el mencionado juicio no

(22) BURGOA, Ignacio. La responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 6a. edición. Porrúa. México. 1992.

sólo procedía para la averiguación y pesquisa de las acciones del Virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores agregando que: "con ese freno estarían más obligados a cumplir con sus obligaciones, y se moderarían los excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hayan ido tan lejos de la real". (23)

"En el plano Constitucional mexicano la responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmó normativamente en la Constitución de Apatzingán de 14 de octubre de 1814 al establecerse en ella el Tribunal de Residencia". (24)

En su artículo 224, disponía que dicho Tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término preteritorio de un mes después de constituido. En cuanto a los diputados se previno por el artículo 59 que podían incurrir en los delitos de herejía y

(23) BORJA MARTINEZ, Manuel. La Administración Pública. 4a. edición. INAP. México. 1993.

(24) BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 183

apostasía y los que se perpetrasen en contra del estado, señaladamente por los de Infidencia, Concusión y Dilapidación de los caudales públicos.

Por lo que se refiere a los integrantes del Supremo Gobierno, que eran tres, su responsabilidad podía consistir en arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo a la autoridad competente. Esto lo contemplaban los artículos 227 y 666.

En el proyecto de Constitución de 1857, se previó el juicio político en sus artículos 105 a 109.

Eran objeto de este juicio los Secretarios del Despacho, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito y los Funcionarios Públicos de la Federación cuyo nombramiento fuera popular.

"En lo referente al Presidente de la República, su responsabilidad provenía de cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de sus funciones y además por los delitos graves del orden común.

Del juicio político, debería conocer un jurado de Acusación y posteriormente un jurado de Sentencia.

El primero debía estar compuesto de un miembro de cada entidad federativa que designaran las respectivas legislaturas; y, en el segundo fungiría como tal el Congreso de la Unión, organismo que podía dictar fallo condenatorio por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en la inteligencia de que si el acusado era el Presidente de la República, el jurado de Sentencia lo debería presidir sin voto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia". (25)

CONSTITUCION DE 1857.

En este ordenamiento se consignaron normas similares a las que se contienen sobre materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en la actual ley suprema y que ya hemos comentado.

En cuanto al Presidente y Vicepresidente de la República, el artículo 103 de dicho ordenamiento Constitucional, establecía que podían ser acusados de "traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

(25) BUNSTER, Alvaro. La responsabilidad penal del Servidor Público. 5a. edición. Porrúa. México. 1991. p. 52

Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, así lo establecía el artículo 105.

"En el caso de que el jurado de acusación emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaba inmediatamente separado de su cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta, erigida en jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, la pena establecida por la ley".(26)

Consideramos pertinente hacer la observación de que dentro del sistema unicamaral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia, la que en Tribunal Pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

Bajo la vigilancia de la Constitución anterior a la actual, se expidieron dos ordenamientos sobre responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

(26) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. p. 216

El primero de ellos está fechado el primero de noviembre de 1870 y su artículo 12 previó como delitos oficiales de los mencionados funcionarios federales, el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, y a la Libertad del Sufragio, así como la Usurpación de Atribuciones, la Violación de las Garantías Individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales.

La sanción por los delitos oficiales consistía en la destitución del cargo y en la inhabilitación para obtener el mismo u otro en la Federación por un tiempo no menor de 5 años.

El artículo 9 de la citada ley, previó la vinculación entre un delito oficial y un delito común, en el sentido de que si el funcionario público era sentenciado por algún hecho delictivo del primer tipo, debería ser puesto a disposición del juez competente en lo que a la segunda especie delictiva correspondiese.

La segunda ley de responsabilidades a que nos acabamos de referir se expidió el 6 de junio de 1896, y los legisladores de ese entonces incurrieron en la omisión de no señalar los delitos oficiales.

Lo anterior porque en su artículo 16 simplemente señaló en cuanto a los delitos comunes a lo que las leyes establecieron.

Entre este ordenamiento y la ley de responsabilidades de 1940 que ya comentamos brevemente, no hubo ningún otro que rigiera en la materia.

Después de esta breve referencia histórica, analizaremos la situación actual de los servidores públicos, sus responsabilidades y sanciones.

a) Situación jurídica de los Servidores Públicos

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad

en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

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 aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En conclusión, 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 leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas

en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Tipos de responsabilidades

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal.

La primera proviene de la responsabilidad de "guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen" antes de tomar posesión de su cargo, esto está previsto en el artículo 128 Constitucional que a la letra dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios encarnan incumpliendo su posición a las diferentes autoridades que los mismos ordenamientos determinan.

La responsabilidad administrativa se origina generalmente cuando un funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones.

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de su vida civil ya que en este rubro su investidura de autoridad y el cargo que ostente son irrelevantes. Para fundamentar lo anterior nos remitiremos al artículo 114 Constitucional que a la letra dice: "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público". La responsabilidad civil que aludimos se refiere a la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, de delito o faltas oficiales.

En el primer supuesto si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico y moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes y sólo en el supuesto de que no los tenga o éstos sean insuficientes para cumplir dicha obligación el estado contrae responsabilidad subsidiaria como lo establecen los artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

En lo que se refiere a la responsabilidad "Penal" jurídicamente existe distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones que correspondan a esta clase de delitos y a los órganos del estado competentes para ello.

c) Infracciones Disciplinarias

"Aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado".(27)

Como quedó expuesto, el gobernado tiene frente al Estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas *status*, entre las que destaca el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo

(27) CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los funcionarios públicos. 8a. edición. Porrúa, México, 1993. p. 181

incurrirá en una infracción administrativa o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada ley, independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 Constitucional y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinarán a través de procedimientos distintos.

La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional, además del artículo 113 en la fracción XXI del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión "Para definir los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse", por lo que si, si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento, imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

Como sabemos la infracción disciplinaria en el marco de la función pública, es el acto u omisión del servidor público que en el ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones que la ley establece, y por lo mismo, la infracción disciplinaria tiene algunos elementos esenciales que a groso modo son: 1. Acto u omisión; 2. Sujeto; 3. objeto; mismos que a continuación explicamos.

En primer término, para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste.

Además, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma ya que de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento.

De esta forma encontramos que en materia disciplinaria expresamente se establece en el primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en el artículo 47 dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que solamente será necesario identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella, para que se determine la infracción disciplinaria.

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones

públicas, puesto que, independientemente de la naturaleza de servidor público de quien actúa, puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicios y, por tanto, no afecte la disciplina administrativa.

Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de una infracción "de resultado", es decir, que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta.

En lo que al segundo elemento esencial se refiere, podemos decir que la existencia de los sujetos activos y pasivos de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación

jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

"Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica, no nacen para él las obligaciones como servidor público, y por tanto, no podrá violarlas".(28)

En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional que expresamente dispone que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común", lo cual es explicable, ya que como Jefe del Ejecutivo no tiene "superior jerárquico".

La delimitación de los sujetos infractores la hace el artículo 460 de la ley, remitiéndose a su artículo 21, el cual a su vez, remite al 108 Constitucional, pero agrega "...a todas aquellas personas que manejen o apliquen

(28) Cfr. DELPEREE, Francis. Elaboración de Derecho Disciplinario de la Función Pública. 2a. edición. Marsella. París. 1980. p. 29

recursos económicos", con lo cual desborda la disposición de la Carta Fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

Es más, lo exorbitante de esta disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que como lo habíamos visto, ésta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso, el manejo de recursos económicos de la Federación no necesariamente se da dentro de relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como sucede, que las autoridades locales manejen recursos de la Federación, conforme a la fracción VI del artículo 116 Constitucional sin que exista entre ellos relación jerárquica alguna.

Por su parte, los secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y directores de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos quedan sujetos a la disciplina que puede imponer el Presidente de la República Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal.

En lo que al tercer elemento se refiere, podemos señalar que el objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública. La materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. Es

por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del Estado.

Es por ello que a través de los diferentes períodos del Estado mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que la autoridad ajuste su actuación a valores fundamentales, puesto que sólo así se puede tener confianza en la autoridad pública.

d) Sanciones aplicables dentro de la disciplina administrativa.

Tomando en consideración a la teoría general del derecho, podemos precisar que la sanción es una consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propios elementos, contenido y fines.

En primer término, este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo y el órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública.

"En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno al 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, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio *nulla poena sine lege*, pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, ya que el sólo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción".(29)

Por otra parte, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, conforme a los principios constitucionales que informan la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial, a diferencia de las sanciones administrativas que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22 Constitucional.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el

(29) FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 170

ejercicio de una función pública, que debe estar apegado a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación entre las partes.

Ahora bien, dentro de la disciplina administrativa pueden darse de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos las siguientes sanciones:

1. Apercibimiento y amonestación
2. La suspensión
3. Destitución del puesto
4. Sanción económica
5. Inhabilitación temporal

Las sanciones antes expuestas, las explicaremos de manera genérica en los renglones siguientes:

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimientos, 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. Es más, ambas figuras han

sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; "...es una *medida preventiva*, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho" (30), "...se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la *amonestación* y conjuntamente con la *prevención*. Sin embargo, ésta es más leve en su aplicación general".(31)

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

En nuestro sistema disciplinario la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal, sólo la

(30) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T.II. Dris-krill. Buenos Aires, Argentina. 1982. p. 105

(31) *Ibíd.* p. 106

mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que:

"El apercibimiento como lo señala el destacado jurista Luis Humberto Delgadillo, consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido 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 un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".(32)

De los conceptos expuestos podemos afirmar que en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la Enciclopedia

(32) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15a. edición. Porrúa. México, 1993. p. 271

Jurídica Omeba, según la cual "...se practica disciplinariamente el apercibimiento como media consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito". (33)

A manera de resumen y para corroborar lo ya expuesto, podemos decir que cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión. Sin embargo, como quedó expuesto, no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

En lo que a la suspensión se refiere, podemos señalar que en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a esta infracción como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos

(33) Enciclopedia Jurídica Omeba. op. cit. p. 106

diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

En efecto, conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servicio público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Sin embargo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 75 que la suspensión se sujetará a lo previsto en la "ley correspondiente", ninguna de las leyes laborales que pudieran considerarse las correspondientes prevé algo al respecto, además de que, por la naturaleza ejecutiva del acto que establece la suspensión con relación a la materia disciplinaria, no de carácter prestacional, resulta innecesaria la aplicación de las leyes laborales.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, independientemente de las razones anteriores, se deriva de lo siguiente:

1. Los artículos 64 y 65 de la ley establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones (todas) comprendidas en el artículo 53, que deberán seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de las dependencias, sin que se haga la remisión a otras leyes.
2. Por la propia naturaleza del acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen las sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 70, 71, y 73 de la ley de la materia.

Destitución del puesto.- La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Como se sabe en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que además de las anteriores sanciones puede de servidores públicos, excepto los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

"Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituyen actos de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón del *status activae civitatis* a que hacíamos referencia, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos." (34)

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de

(34) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho disciplinario. op. cit. p. 135

molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

Por lo tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción *iuris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen los artículos 70, 71, y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

De esta forma, para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la resolución firme de autoridad administrativa, en reconocimiento a la potestad

disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

Sanciones Económicas, respecto a lo señalado podemos decir que de acuerdo al artículo 113 Constitucional las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Este es el principio que sigue la ley reglamentaria en sus artículos 54, fracción VII, y 55, aunque por la

redacción del primer párrafo de este dispositivo da lugar a pensar en otras bases para imponer este tipo de sanción.

En efecto, normalmente se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el fineamiento de pliegos de responsabilidades, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Sin embargo, al establecer el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento de pliegos definitivos de responsabilidades quedaron derogados, por mandato del artículo Primero Transitorio de este último ordenamiento.

En el último lugar de las sanciones administrativas tenemos a la sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título IV de la Constitución

Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, que en los términos del artículo 53, cuando haya existido el elemento económico será de un año hasta 10 años si el monto de aquella no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

La imposición de esta sanción presenta un problema semejante a las de suspensión y destitución ya que, en los términos de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables sin precisar cuáles son esas leyes y cuáles los órganos correspondientes.

Al respecto debemos insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá aplicarla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

El problema fundamental se origina por la expresión de que la inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional, lo cual hace suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un Tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario.

La realidad es que esta expresión no fue nada afortunada, puesto que si la propia ley establece en el capítulo relativo a "Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas que la imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los superiores jerárquicos, a través de sus contralorías internas, el concepto de jurisdiccional debe entenderse en su sentido amplio de "decir el derecho en el caso concreto para mantener la eficacia de la ley, y no referida al órgano judicial, como se ha pretendido, tomándolos indebidamente como sinónimo. Por tanto, para mayor claridad y precisión sería conveniente eliminar el término resolución jurisdiccional a través de la reforma correspondiente". (35)

De la misma forma, los artículos 75 y 76 se refieren a la sanción de inhabilitación, que quedará a juicio de quien

(35) Ibídem. p. 149

resuelva, independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente, cuando se imponga a los servidores públicos de confianza.

Aquí se hace nuevamente la diferenciación entre diferentes calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación. Por lo tanto, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

- e) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano central facultado para ejercer el poder disciplinario

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto

se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, en su fracción XVII, la facultad "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que corresponda en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer ~~los~~ terminos denuncias correspondientes ante el Ministerio Público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere "la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a la legislación vigente, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública Federal, por lo que en los términos de la fracción XVIII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su titular ejerce sus funciones de superior jerárquico en el orden interno, y de acuerdo a la fracción XVII transcrita, realiza funciones de globalizadora del control.

A diferencia de la competencia genérica que en materia disciplinaria tiene respecto de sus empleados, como "globalizadora del control detenta su competencia de excepción, limitada a los casos que expresamente le señale la ley, ya que como lo dispone la fracción XVII del artículo 32 bis de referencia, esta secretaría aplicará las sanciones administrativas "...en los términos que las leyes señalen..".

Fuera de los asuntos relativos a los empleados de la propia Secretaría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades, sus facultades sancionadoras se limitan a los siguientes casos:

Primero: Infracciones cometidas por los Contralores Internos de las dependencias, por disposición del artículo 58.

Segundo: Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la ley, por mandato del artículo 59.

Tercero: 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.

Cuarto: 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.

Fuera de los casos señalados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación carece de competencia para imponer sanciones administrativas, por lo que, como globalizadora del control sólo es una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción.

De todo lo expuesto en le presente capítulo se deduce que la facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, en los términos del artículo 49 constitucional, con un superior jerárquico en la cúspide de cada poder.

En particular, en el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, como responsable de la disciplina

en las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que le son asignadas como coordinadores de Sector; y por exclusión, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando se trate de la imposición de multas mayores de cien veces al salario mínimo diario, de infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias y cuando la dependencia se abstenга indebidamente de aplicar la sanción que corresponda.

De acuerdo con lo es expuesto, el cumplimiento de las prestaciones materiales a que están obligados los trabajadores del Estado se rige por las normas de carácter laboral, con base en las cuales se califica su ejecución, en tanto que la valoración de su actuación como participantes del poder del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública.

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, la cual, en sus artículos 109, fracción III, y 113 establece que el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Es conveniente comentar que en la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como principios los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y el Congreso Federal eliminó el de economía, y cambio el de honestidad por honradez y el de eficacia por eficiencia.

CAPITULO IV

EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO COMO ACTO DE AUTORIDAD

La administración desempeña una cierta función jurídica y la potestad a ella inherente se denomina potestad jurisdiccional. Entraña ésta en ocasiones un cierto carácter civil y habrémosla así de llamar «potestad jurisdiccional» en sentido estricto. Otras veces se desarrolla en forma penal o sancionadora y entonces aparece la llamada potestad correctiva o disciplinaria.

“La potestad jurisdiccional en sentido estricto, implica el poder de la Administración de decidir en un caso concreto lo que es Derecho según la legislación establecida. Es propio del Estado de Derecho de nuestro tiempo el que la Administración obre según normas legales, debiendo acomodarse a ellas en su relaciones con los particulares. A veces no ocurre así o se suscitan dudas sobre el Derecho aplicable, imponiéndose la resolución del caso controvertido con explícita declaración concreta del Derecho”. (36)

Las autoridades administrativas gozan de este poder, para resolver las reclamaciones que se les formulen por

(36) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Evolución de la ley de responsabilidades, 3a. edición. INAP. México. 1990. p. 105

actos propios o por actos de otros inferiores, de que conocen por virtud de los recursos de alzada. Las resoluciones de estos casos se llaman *decisiones o providencias*, y van precedidas de un expediente encaminado a depurar las circunstancias del hecho.

"El procedimiento que se sigue ante los órganos administrativos que por razón de su cargo lo tramitan, se denomina *procedimiento gubernativo o vía gubernativa*, cuanto por considerarse parte de la misma acción de gobernar". (37)

Mas esta potestad jurisdiccional no tiene el alcance de la potestad jurisdiccional ejercitada por los Tribunales. En ella no se da un planteamiento de contienda jurídica entre la administración y el particular, sino simple reclamación de éste, a la que se allana o no la autoridad administrativa competente. Es una cuestión previa necesaria al conveniente planteamiento de la contienda, o para evitar que ésta pase adelante. "Para el particular es una garantía más en sus derechos, y para la Administración, un trámite que la prepara para el litigio o que le permite abortarlo, allanándose a la reclamación si el derecho del particular es manifiesto". (38)

-
- (37) DIEZ, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. 6a. edición. Plus-Ultra. Argentina. 1989.
- (38) ORTIZ REYES, Gabriel. El control y la disciplina en la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica México. 1993. p. 123

De todas suertes, para juzgar sobre estas vías, no puede olvidarse de que en ellas la Administración ha de obrar de conformidad al criterio que corresponda según la legalidad vigente.

"Corresponde también a la Administración, por razón de su ministerio, una potestad sancionadora, segunda modalidad de la jurisdiccional, que suelen llamar los autores *correctiva y disciplinar*, entendiéndose por aquélla la facultad de imponer correcciones a los administrados o ciudadanos por los actos contrarios a la ordenado por la Administración y, por la otra, la de imponer sanciones a los funcionarios responsables de faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, sin perjuicio de la acción de los Tribunales de Justicia. La primera tiene un carácter externo, y la segunda, interno". (39)

El ejercicio de esta potestad es inexcusable, corroborándose por su existencia la imposibilidad práctica del principio de la separación rígida de los Poderes públicos. Si la Administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una vasta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina

(39) *Ibidem.* p. 221

externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la existencia de la potestad sancionadora, que no considera los *delitos* sino las *faltas* y que, por consiguiente, deja expedita la acción de los Tribunales de Justicia para castigar las infracciones que trascienden de lo ilícito administrativo y entran en el campo de lo penal; así como hace compatible, en cuanto parcialmente coincida la distinta valoración de los hechos originadores, la sanción disciplinaria con las penales.

Por tal compatibilidad, se comprende bien que el derecho disciplinario no es propiamente un Derecho penal para funcionarios.

"La distinción entre delitos y contravenciones ha sido considerada tradicionalmente por la doctrina francesa e italiana como cuestión de sólo interés para la ciencia penal, estimando se trataba de distinguir entre dos subespecies de una misma categoría: el delito. La doctrina alemana, sin embargo, ha hecho de tal discriminación la base de la separación de dos ramas del Derecho, la penal y la administrativa, estimando que las contravenciones no son delito y, por tanto, no entran en la esfera penal, sino en la del Derecho administrativo". (40)

(40) LANZ CARDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. 4a. edición. F.C.E. México 1993. p. 221

En nuestro derecho se parte, correctamente, del principio de la diferencia del régimen disciplinario y del régimen penal ordinario, pero es innegable que no se han deducido todas las posibles consecuencias de tal separación.

En el presente capítulo se analizará el ejercicio del poder disciplinario como acto de autoridad partiendo de la base de la potestad y facultad disciplinaria misma que enseguida detallamos.

a) Potestad disciplinaria y facultad disciplinaria

"La potestad disciplinaria estriba en la facultad de dar órdenes y de obligar a su cumplimiento. Emana del imperio de que el Estado goza y halla su localización más natural y su expresión más acabada en el Poder ejecutivo, ya que a la acción cotidiana del mismo le es indispensable un poder consistente en la facultad de emitir decisiones que se impongan a los administrados". (41)

La iniciativa de los actos de mando procede de la misma Administración, cuando se dice que *obra de oficio*, o tiene lugar a *petición de parte interesada*; pero, tanto en uno

(41) PEREZ CARRILLO, Agustín. La responsabilidad jurídica. 3a. edición. UNAM, México. 1990. p. 384

como en otro caso, la Administración se determina a obrar por sí misma, según aprecia las necesidades públicas que por sí conoce o le revelan.

La forma puede ser *verbal o escrita*. Sólo en los casos urgentes, sencillos o que afectan a pocas persona, puede emplearse la forma oral. La forma escrita precisa mejor lo ordenado y determina más exactamente el alcance de la responsabilidad y determina más exactamente el alcance de la responsabilidad de los llamados a obedecerla.

La potestad disciplinaria se exterioriza en los *Decretos, Ordenes ministeriales* y simples *Ordenes*, cuando se trata de la Administración central, y *resoluciones, decisiones o providencias*, si de los delegados.

El decreto es la forma más solemne de esta potestad. Se refiere a actos que se supone emanan del Jefe del Estado y él firma, refrendándolo el Ministerio correspondiente. Se reserva esta forma para los asuntos de mayor importancia y los que exigen cierta solemnidad.

"Tocante a la facultad disciplinaria afectando al orden interno de la Administración, es en sus reglamentos donde se regula. Entraña el ejercicio de esta facultad una serie de sanciones que comienza con el apercibimiento y termina con la destitución del funcionario. La ejercen las

autoridades superiores respecto a las inferiores y participan de ella no sólo los órganos administrativos directos, sino los autárquicos". (42)

A manera de resumen podemos decir, que tanto la potestad como el derecho subjetivo existen en el ámbito del Derecho público y en el del Derecho privado. La potestad es pública cuando se atribuye a un ente público para el cumplimiento de los fines de este carácter.

Lo característico de las potestades públicas es que pertenecen al género de las *potestades-función*. Entendiendo por tales aquellas que se atribuyen no en beneficio de su titular, sino de *terceras personas*. A este género pertenece, por ejemplo, en el Derecho privado la patria potestad. Sin embargo, lo que en aquel sector del ordenamiento jurídico es excepcional, constituye la regla en el Derecho administrativo. La Administración, en efecto, ha de ejercitar sus potestades para perseguir el interés público. Más concretamente, aquella parcela del interés público para cuyo logro se otorgó la potestad de que se trate. En caso contrario, éste se desviará de su objetivo, y el acto en que se concrete incurrirá en el vicio de desviación del poder.

(42) ORTIZ REYES, Gabriel. op. cit. p. 126

b) Acto de Autoridad

El acto de autoridad podemos definirla de una manera genérica como aquel que realiza las autoridades o funcionarios en el ejercicio de sus funciones, necesariamente, para que sea considerado como tal debe ser realizado por una persona investida de autoridad.

En otra palabras, el acto de autoridad comprende los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Como se puede apreciar el problema de cuáles son las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros.

c) Acto Administrativo

"La dificultad para precisar el acto administrativo ha sido reconocida por la doctrina; no obstante ello, trataremos de dar un concepto del mismo, determinar sus

elementos, sus efectos y su extinción, en la inteligencia de que nos referimos al acto que consideramos típico de la administración, con lo cual no queremos decir que abarque en forma absoluta a todos los actos realizados por ésta". (43).

El acto administrativo es una especie del género acto jurídico; sobre éste se han ensayado numerosas clasificaciones y así se dice, en general: acto jurídico es la manifestación externa de voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y se le distingue del hecho jurídico en que éste puede ser de la naturaleza o del hombre, pero en el último caso, sin buscar la consecuencia de derecho.

Son los juristas europeos los que se preocupan en el siglo XIX por establecer este concepto, del cual han surgido muchas variantes, inclusive ya dentro de la doctrina mexicana.

Desde un punto de vista muy general, el acto administrativo puede abarcar tantos actos o hechos materiales, como actos o hechos jurídicos. Este criterio es aceptado por varios autores, entre otros Bielsa.

"Como especie del acto jurídico, el acto administrativo

(43) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p. 416

en nuestra opinión, tiene ciertas características que lo distinguen de los otros actos civiles, penales, laborales o mercantiles, los cuales trataremos de precisar más adelante, aclarando que el hecho de hablar sobre acto administrativo no quiere decir que éste sea realizado absolutamente por todos los órganos centralizados o descentralizados, o empresas públicas de Estado, ya que su variedad es muy grande, así como la de los actos que realizan éstos. Por ello, aclaramos, nos referimos al acto administrativo típico o normal". (44)

Como ha podido apreciarse, no hay conformidad absoluta en los autores acerca del concepto que estudiamos, ya que para algunos, el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad, otros más le agregan la unilateralidad y la concreción a dicha declaración, etc.

En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derecho u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

(44) *Ibidem*. p. 417

CONCLUSIONES

PRIMERA: Si la Administración Pública Mexicana se ha caracterizado por ser la actividad organizadora y ejecutora de nuestro estado de derecho, en este sentido la actuación de los servidores públicos y su disciplina administrativa debe de estar inscrita y regulada por un conjunto de normas disciplinarias y sancionadoras de las actitudes de éstos para cumplir de la mejor manera posible con las metas establecidas.

SEGUNDA: El fenómeno disciplinario constituye ya un hecho indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, razón por la cual el poder público debe de tener en esta institución una seguridad para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos.

TERCERA: El marco jurídico y distintivo que ha normado nuestro derecho constitucional es y debe ser observador de las disposiciones disciplinarias que nuestra máxima carta establece para mejorar en lo mayormente posible las relaciones entre el Estado, sus servidores y sus gobernados.

CUARTA: Debemos entender como servidores públicos a los sujetos que personifican los órganos del Estado y realizan las funciones que su competencia les enmarca enfocando su conducta únicamente al servicio público que desempeñen mediante la aplicación correcta de la ley.

QUINTA: Consideramos que el estudio de la disciplina, como elemento fundamental de la relación jerárquica, debe realizarse a partir de las normas que regulan las responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora que son los temas básicos que comprende el derecho disciplinario.

SEXTA: El incumplimiento por los funcionarios de los deberes que les afectan deben siempre determinar su responsabilidad y tomando en cuenta al derecho disciplinario básicamente es de tres clases: civil, penal y administrativa, estas clases de responsabilidad cuando se basan en distintos sectores del ordenamiento jurídico son entre sí compatibles e independientes.

SEPTIMA: La responsabilidad civil de las autoridades y servidores públicos tiene su base en las normas civilistas y en particular en el artículo 1902 del Código Civil.

OCTAVA: La responsabilidad penal de las autoridades y servidores públicos se regula en las leyes penales de acuerdo con lo que éstas establecen, misma que puede ser, responsabilidad común o especial.

NOVENA: Respecto a la responsabilidad administrativa podemos decir que la responsabilidad disciplinaria tiene su fundamento en el hecho de que los funcionarios se encuentran respecto de la Administración no sólo en un estado de sujeción general, sino también en un estado de sujeción especial. Ello explica que un mismo hecho puede dar lugar a dos sanciones administrativas: una sanción gubernativa o de policía, derivada del incumplimiento de las normas que regulan el primero de los estados citados, que se aplicará por las autoridades competentes en la materia, y una sanción disciplinaria, consecuencia del estado de sujeción especial. Los supuestos en que estas sanciones pueden aplicarse, las sanciones aplicables y el procedimiento para su imposición postulan un estudio detallado, por lo que lo realizaremos en un apartado especial.

DECIMA: El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución

de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y de que el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15a. edición. Porrúa. México. 1993.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Evolución de la ley de responsabilidades. 3a. edición. INAP. México. 1990.

BARRAGAN, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de responsabilidades de los servidores públicos. 15a. edición. Porrúa. México. 1990.

BORJA MARTINEZ, Manuel. La administración pública. 4a. edición. INAP. México. 1993.

BUNSTER, Alvaro. La Responsabilidad penal del servidor público. 5a. edición. Porrúa. México. 1991.

BURGOA, Ignacio. La Responsabilidad de los funcionarios públicos. 6a. edición. Porrúa. México. 1992.

CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los funcionarios públicos. 8a. edición. Porrúa. México. 1993.

DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. edición. Porrúa. México. 1993.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El derecho disciplinario de la función pública. 2a. edición. INAP. México. 1989.

-----, Elementos de derecho administrativo. 5a. edición. Limusa. México. 1992.

DELDEREE, Francis. Elaboración de Derecho disciplinario de la función pública. 2a. edición. Marsella. París. 1980.

DIEZ, Manuel. Manual de derecho administrativo. 6a. edición. Plus-Ultra. Argentina. 1989.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 17a. edición. Porrúa. México. 1993.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 22a. edición. Porrúa. México. 1993.

LANZA CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 4a. edición. F.C.E. México. 1993.

MAYER, Otto. Derecho Administrativo. T. IV. 7a. edición. De Palma. Buenos Aires. 1989.

ORTIZ REYES, Gabriel. El control y la disciplina en la administración pública federal. Fondo de Cultura Económica.