

278
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

**LA FORMA DE TOMAR EN CUENTA LOS
ELEMENTOS QUE MOTIVAN LAS
SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN
DERECHO
P R E S E N T A :
MARÍA CONCEPCIÓN MEDINA CASTILLO

MÉXICO

1997.

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Con todo mi amor, a ti que supiste brindarme la mejor de las sonrisas, a ti que me brindaste tu cariño y me diste la alegría de ser tu mami, a ti el mejor regalo que Dios me dio, A MI QUERIDO HIJO, A DONAI

Con mi admiración y cariño a un gran hombre, A MI PADRE

Al mejor ejemplo como amiga, hija, mujer y sobre todo como madre, brindándome tu valioso apoyo A MI MAMI

A mis queridos hermanos, que sin su valioso apoyo, no habría logrado la culminación de este anhelo.

A mi alma mater, a la institución que sin esperar reconocimiento alguno, lo dio todo por hacer de mi una profesionista honorable a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A mi segundo hogar a la ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ARAGON"

Al profesor que me dio la confianza suficiente para lograr el este trabajo, a mi
asesor el LICENCIADO MIGUEL AGUILAR GARCIA.

A los miembros del jurado por sus valiosos comentarios.

Con mi agradecimiento eterno al profesor que siempre luchó conmigo por
alcanzar mis metas. A MI MAESTRO ANTONIO RAYMUNDO
SIERRA FLORES

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I EL ESTADO.....	3
1.1. CONCEPTO	3
1.2. FINES DEL ESTADO.....	5
1.3. FUNCIONES DEL ESTADO.....	7
1.3.1. FUNCIONES LEGISLATIVAS.....	10
1.3.2. FUNCIONES JURISDICCIONALES.....	13
1.3.3. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.....	15
CAPITULO II LA FACULTAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	35
2.1. CONCEPTO Y ÓRGANOS DE APLICACIÓN.....	35
2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.....	40
2.3. IMPORTANCIA DE SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	49
CAPITULO III ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	53
3.1 SUJETOS Y OBLIGACIONES.....	53
3.2. AUTORIDADES COMPETENTES.....	63
3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	67
3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	82
3.5. RESOLUCIÓN AL PROCEDIMIENTO Y MEDIOS DE	

IMPUGNACIÓN.....	93
------------------	----

**CAPITULO IV LOS ELEMENTOS QUE MOTIVAN LAS
SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....98**

4.1. LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD.....	98
---	----

4.2. LAS CIRCUNSTANCIAS SOCIOECONÓMICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	101
--	-----

4.3. EL NIVEL JARARQUICO, LOS ANTECEDENTES Y LAS CONDICIONES DEL INFRACOR.....	103
---	-----

4.4. LAS CONDICIONES EXTERIORES Y LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN.....	105
---	-----

4.5. LA ANTIGÜEDAD DEL SERVICIO.....	106
--------------------------------------	-----

4.6. LA REINCIDENCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES.....	107
---	-----

4.7. EL MONTO DEL BENEFICIO, DAÑO O PERJUICIO ECONÓMICO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES.....	107
---	-----

CONCLUSIONES.....	109
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	115
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernados, cuya conducta acrece 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.

En el ámbito interno del aparato administrativo 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.

Desde su origen la administración pública mexicana se ha caracterizado por ser la actividad organizadora y ejecutora de nuestro Estado de Derecho, el cabal cumplimiento de los compromisos que el gobierno tiene con la sociedad, demandan cada vez mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de sus tareas, de ahí que la actividad gubernamental ha ido siempre de la mano con la revisión permanente e inevitable de sus instituciones jurídicas, tomando en cuenta la rapidez de la evolución política económica y social del país.

En este sentido la actuación de los servidores públicos está escrita en un conjunto de normas que buscan incrementar la racionalidad de sus acciones, para cumplir lo mejor posible con las metas establecidas, consecuentemente todo esfuerzo orientado al perfeccionamiento de nuestro marco jurídico en este particular espacio de la función pública, como es el caso de la presente investigación, constituye a mejorar la esencia de los fines del Estado.

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.

Así, aparece al sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, con la exposición de los diferentes tipos de éstas que la integran, a fin de ubicarse en la responsabilidad administrativa, en cuyo ámbito se localiza el fenómeno que se denominara -disciplinario- una vez ubicado el campo de la disciplina en la función pública federal, a partir de las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias, principalmente las relativas al texto constitucional vigente.

Parte del estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, y se continúa con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, identificada como el ejercicio de un poder público, por lo que los actos de imposición de sanciones deben ser tratados como actos de autoridad, con sus características de presunción de validez y ejecutividad, y sus requisitos constitucionales de fundamentación, motivación y debido proceso, elementos que se analizarán detenidamente a fin de concluir sobre la legalidad de las resoluciones que imponen sanciones administrativas a los servidores públicos.

CAPITULO I

EL ESTADO

1.1. CONCEPTO

La inclusión del presente capítulo, dentro de esta investigación, obedece al hecho de que el procedimiento para determinar responsabilidad administrativa se desarrolla en la administración pública, y ésta, a su vez se desenvuelve dentro del Estado; en tal virtud, primeramente se analizarán los diversos conceptos que pesan sobre esta figura y posteriormente se obtendrán los elementos necesarios para distinguir los fines y las funciones del Estado.

Referirse al Estado, es hablar de la cosa pública, de lo abstracto, de lo ideológico, ya que no se cuenta con un concepto universal debido a acontecimientos políticos de trascendencia como la segunda guerra mundial, misma que ha provocado una aguda crisis de todos los conceptos fundamentales de la Teoría General del Estado (asignatura especializada sobre el Estado); pero la revisión a estos conceptos aún no han sido concretada, ni se han obtenido soluciones dotadas de un valor más o menos permanente, por tal motivo se expondrán diversos conceptos de la figura estatal, para llegar a una conclusión en este contexto; Jellinek nos dice que:

"El estado es la corporación formulada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o, en forma más resumida la corporación territorial dotada de un poder de mando originario"¹.

¹ Jellinek, Cit. por Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, 16a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p110.

Lorca Navarrete aumenta más elementos al concepto de Estado, tratando de agrupar elementos concretos con ideológicos y los conforma éstos en uno solo, el Estado, dicho autor cree que el Estado necesita de una organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, de ahí que se diga entonces que el Estado tiene elementos internos y externos.

Del concepto de Mario de la Cueva y Francisco Porrua, básicamente se puede decir que los elementos que no cambian en estos conceptos son: territorio, poder, población. Entendiéndose como territorio al ámbito geográfico que sirva de base para el asentamiento humano; población como el conjunto de seres humanos cuya acción unificada con un pleno de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen en determinadas circunstancias históricas y ambientales un Estado; poder como la capacidad jurídica que tienen los órganos del Estado de ejercer coerciblemente, las tareas de ejecución de normas jurídicas que le son atribuidas, que no es más que la idea de organización que se exterioriza con la aceptación tácita o en la determinación expresa de la comunidad en el sentido de que la facultad de normar lo jurídica, así como el poder de ejecutar dichas normas sean ejercidas por los órganos y mediante los procedimientos que en determinados momentos histórico se consideran adecuados.

Por ello al observar alrededor del calificativo estatal, se observa que no se vive aislado, si no en unión con otros seres humanos con los que se encuentran vinculados por los diversos lazos de la solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas y las formas mentales colectivas, (lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad), integrando una sociedad humana; por lo que se concluye primeramente que el Estado es una sociedad humana. De esta misma premisa se

dice que la sociedad humana se encuentra asentado en un territorio; de tal forma al seguir reflexionando sobre los datos del vocablo Estado se advierte que la existencia de una sociedad humana implica, de manera necesaria, la presencia de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social, las reglas de conducta en si forman un conjunto, un sistema armónico de normas de derecho, por lo que se está en presencia de otro elemento del concepto Estado, el orden jurídico; pero todo orden supone la existencia de un ordenador y el orden jurídico tiene la imperatividad como una de sus características esenciales llegando a ser soberano; dentro de esta noción existe otro factor, y es el hecho de que esa sociedad no es estática sino por el contrario, los seres humanos que la integran desarrollan una actividad incesante encaminada a la obtención de un bien, por estos intereses de toda la comunidad será un bien público: así mismo el orden jurídico le atribuye derechos y deberes que la hacen nacer como persona jurídica.

En tal situación y al hacer un acopio de estas ideas, se dice que el Estado es una sociedad humana unida por solidaridad, la cual se encuentra en un territorio determinado, ordenada y estructurada por normas de conducta, estableciendo un orden jurídico de carácter soberano, con la finalidad de obtener un bien público, creando personalidad jurídica para esta institución.

1.2 FINES DEL ESTADO.

El Estado al ser considerado como un producto social, se refiere a una obra humana que se ha venido integrando a lo largo del proceso histórico, lleno de

luchas sociales y de cambios de grupos, toma en cuenta a los hombres agrupados políticamente, ya sea en familias, sociedades civiles o mercantiles, universidades, sindicatos, etcétera; porque el Estado surge de la actividad de los seres, actividad que persigue un fin, que beneficie a todos, éste, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común.

El contenido de estos fines han variado según el tiempo y el lugar, pero siempre se encontrará la constante de que debe de proteger, procurar el bienestar general, y cooperar en la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no solo actuales, sino también futuros; y para protegerse el individuo crea al Estado y al Derecho con el afán de asegurar sus fines, ya que el individuo dentro del orden jurídico puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíba, pues de nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios idóneos para hacer posible la realización del derecho.

En tal circunstancia se entiende que los fines del Estado son la congregación de los fines humanos que como ya se dijo son el bien común y éste al ser adoptado por el Estado se estará en presencia del Bien Público.

Se deduce entonces, que bien público es todo aquello que sirve para satisfacer las necesidades propias de la sociedad sin invadir la esfera de acción de los otros Estados, en este sentido los elementos formales del bien público, son:

- a).- Necesidad de orden y paz.- Para protección de los individuos.
- b).- Necesidad de Coordinación
- c).- Necesidad de ayudar eventualmente las actividades privadas.

Además el bien del Estado comprende dos aspectos:

- a).- La existencia del Estado y
- b).- La conservación del Estado.

La conservación del Estado supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa a través del conjunto de operaciones tareas o facultades para actuar que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos medulares para vigilar sus acciones, el cual se analizará más adelante.

1.3 FUNCIONES DEL ESTADO.

Como ya se estableció, el Estado no sería posible sin la actividad dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él, los fines establecidos por estos hombres actúan casualmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades, todo Estado con la naturaleza específica que se le ha asignado, independientemente de su régimen tiene que cumplir con esos fines. Y para poder realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad, esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica, porque en la vida del Estado, tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, pues si faltan se destruye el Estado, por ello de que se realicen actividades en cumplimiento o para la realización de sus fines que lo originaron y justifican.

En efecto, Herman Heller señala que la función es la activación de sus órganos, además de una adecuada organización que este por encima de los intereses individuales, del mismo modo, Gabino Fraga, conceptúa a las funciones del Estado como:

"La forma y medios de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones ".²

Con la misma idea, Serra Rojas señala que:

*"Funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones".*³

Atribuciones que como ya se mencionó deben estar encaminadas a la satisfacción del bien público, es decir, a la satisfacción de los fines humanos, fines que tienden alcanzar una meta común.

A la actividad que se realiza para alcanzar esas metas es lo que se entiende como funciones del Estado, por ello el Estado no tiene funciones distintas de aquéllas que interesan a la sociedad (seguridad, justicia, bienestar económico y cultural), esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos.

En resumen, el Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones, mismas que se traducen en la actividad que desarrolla el Estado a través de los poderes públicos, por ello se sostiene en forma diversa que las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones, de las cuales se agrupan en tres categorías fundamentales:

- a) Funciones Legislativas.
- b) Funciones Administrativas.
- c) Funciones Jurisdiccionales.

Las que se realizan por los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

² Cfr. Frega Gabino, *Derecho Administrativo*, 4a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 25.

³ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Tomo Primero*, 8a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1977, p.38.

a) La función legislativa.- Es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales, que la población de un Estado debe de cumplir, el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

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

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

Sin embargo, no necesariamente cada poder realiza una función específica sino que puede ir más allá de la función que le corresponde, por ejemplo:

El poder Legislativo al nombrar el personal de las Cámaras realiza un acto administrativo, y cuando se erige en gran jurado es un acto jurisdiccional. De igual forma el poder administrativo al crear reglamentos se está en presencia de un acto legislativo y la solución a las controversias en materia fiscal, agraria, obrera son actos jurisdiccionales. Por último el poder judicial al nombrar a su personal realiza un acto administrativo.

Por lo tanto las funciones del Estado no son exclusivas, sino que para su aplicación se toman en cuenta dos puntos de vista para su descripción; desde el punto de vista del órgano que las realiza toma un criterio formal subjetivo u orgánico que preside de la naturaleza intrínseca de la actividad por lo que las funciones son legislativas, administrativas o judiciales según estén atribuidas al poder legislativo, ejecutivo, o judicial; segundo desde el punto de vista de la

naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio, objetivo, es de la materia que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado atribuir a cada uno de estos grupos.

Por lógica estos dos caracteres, deben coincidir para que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en substancia de las que normalmente le son atribuidas, las funciones de estado, se exteriorizan por medio de actos de los cuales unos producen consecuencias jurídicas y otros solo producen consecuencias de hecho.

En conclusión existe de manera necesaria, siempre, esas tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía, entendiéndose que, estas funciones no están separadas totalmente entre ellos sino que existe un flexibilidad en la separación de los poderes y así se puede afirmar que existe la actividad fundamental del ejecutivo será la realización de los actos administrativos, la actividad fundamental del legislativo será la creación de normas jurídicas de observancia general, la actividad jurisdiccional será la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos controvertidos.

1.3.1 FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Esta función emana del poder público, (no olvidando que todo poder público, dimana del pueblo y se instruye para beneficio de éste) y tiene por misión realizar

actos jurídicos creadores de normas jurídicas generales, que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política del Estado, misma que se produce de manera general en el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Robustece lo anterior el señalamiento de Pórrua Pérez al citar a Groppali cuando define a esta función y la describe como:

"La actividad del Estado que tiene a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de ciudadanos entre si".⁴

Ahora bien la función legislativa se divide en: Ordinaria y Constituyente, este a su vez se divide en originario y permanente.

Función Legislativa Ordinaria.- Esta función que normalmente realiza el poder legislativo a través de un procedimiento sencillo, ya que este procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto por las dos cámaras tal y como lo establece el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Función Legislativa Constituyente.- Cuyo objeto es la formulación de normas jurídicas generales, dirigidas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades, como lo señala el artículo 39 de nuestra Carta Magna al señalar que el pueblo tiene, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

⁴ Cit. por Pórrua Pérez Fco, Op. cit., p. 39.

Poder Legislativo Constituyente Originario.- Es la facultad que tiene el pueblo para dictar sus normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado, es decir, este poder emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político.

Poder Legislativo Constituyente Permanente.- Este poder se produce cuando el propio orden jurídico prevé la forma de adicionar o reformar su constitución sin necesidad de un proceso político facultado para ello al poder legislativo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 135 de nuestra carta magna.

Desde el punto de vista formal de la función legislativa, el poder legislativo, se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, la de Diputados y Senadores; desde el punto de vista material se considera el acto jurídico en sus elementos naturales o propios, por lo tanto el acto típico de la función legislativa es la Ley, de la cual se dice que es la manifestación de la voluntad que tiene como finalidad producir una situación jurídica general, o bien como define, Carlos García Oviedo:

" La Ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de Derecho. En este sentido amplísimo se considera ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma que revista y el contenido que la integra".⁵

Aunque las características de la Ley - General, Abstracta, Permanente e Imperativa - se conservan en el proceso legislativo, no importando de quien emane el acto legislativo, además hay que precisar que el límite de la actividad legislativa, en cuanto al contenido de las reglas que se elaboren debe considerarse el carácter ético y moral, es decir, el contenido de las leyes no ha de contravenir a los principios morales de equidad, de buenas costumbres, de respeto a los

⁵ Cit. por Serra Rojas Andrés, Op. cit., p.4o.

derechos adquiridos y en general de los principios supremos contenidos en el orden jurídico natural.

De ahí que exista la pirámide jerárquica legislativa establecida de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes del Congreso de la Unión.

Tratados Internacionales

Constituciones o Leyes de los Estados.

Robustece lo anterior lo establecido en el artículo 133 de la Constitución del País.

1.3.2. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Gropali señala que la función jurisdiccional del Estado es:

" La forma característica de la actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, va dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.⁶

⁶ Cit. por *Ibídem*, p. 53

La función jurisdiccional se debe estudiar de 2 puntos de vista: el Formal y el Material. 1.- Por lo que respecta al punto de vista formal, es la organización constitucional que se asigna para ejercer dicha función el cual es el poder judicial de la federación, mismo que se deposita en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, según lo establecido por el artículo 94 de la Ley Suprema.

Y desde el punto de vista material, es una actividad del Estado bajo un orden jurídico y declarativo de derechos, en los conflictos que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y emitir la solución adecuada.

Sin lugar a dudas, esta función fue creada por el Estado como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería desastrosa, en consecuencia se puede afirmar que la función jurisdiccional solo puede caracterizarse por su motivo y por su finalidad, es decir, por el resultado que con ella se persigue y por elemento que provoca dicha función, así la finalidad de esta función es; como ya se dijo, evitar la anarquía social o bien para mantener el orden jurídico y su motivo es la preexistencia de un conflicto de intereses entre particulares o entre éstos y el Estado.

Si el objeto visible de la función legislativa es la Ley, el objeto visible de la función jurisdiccional es la sentencia, la cual encierra, la declaración imparcial del derecho en los casos controvertidos de su competencia, misma que descubre la intención de la Ley, pero ¿como se obtiene esta resolución de controversias?.

La respuesta en forma general es mediante un proceso, mismo que se describe como el conjunto de actos coordinados con el objeto de concretar la

voluntad de la Ley, que tienen una unidad entre sí y buscan una finalidad, en relación con un bien que pretende una de las partes en conflicto, a fin de resolverlo, por medio de órganos jurisdiccionales.

Este proceso tiene dos fases principales: El conocimiento y la ejecución, el conocimiento de los hechos que constituyen la controversia, y la ejecución es llevar a efecto lo resuelto en esa decisión judicial, pues presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que con la aplicación del derecho puede resolverse, mismo que debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia, esto permite concluir que la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.

1.3.3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

El estado tiene como objeto, funciones que realizar en virtud de sus necesidades propias, que se dirigen a su mantenimiento y que se traducen en la realización de su fin, dirigiendo su actividad al desarrollo de su organismo.

Una de estas funciones que realiza el Estado es lo que conoce como función Administrativa y se concreta en las palabras de Marienhoff al opinar en este sentido que:

"La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y por un régimen de policía o de control"⁷ .

Ahora bien desde el punto de vista formal es la función que realiza el poder ejecutivo mismo que se deposita en un solo individuo denominado PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS como se establece en el Artículo 80 de la Constitución Mexicana.

Desde el punto de vista material es la actividad del Estado en calidad a la ejecución de las Leyes, ejecución susceptible de una doble acepción como actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal o la actividad necesaria para dar efectividad o realización practica a la norma legislativa.

Luego entonces, los elementos de la función administrativa son:

- a) Es una función del Estado que realiza el Poder Ejecutivo Federal.
- b) Se realiza bajo un orden Jurídico de Derecho Público.
- c) Su finalidad se cumple con la actuación de la autoridad que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar, y
- d) Los efectos jurídicos de los actos materiales son limitados.

En conclusión la función administrativa es la actividad del Estado que se desarrolla a través del Poder Ejecutivo bajo un orden jurídico que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, además de cuidar que se realicen éstos para satisfacer

⁷ Cit. por Serra Rojas Andrés, Op. cit. p.58.

los intereses y necesidades de la colectividad, sin olvidar la coordinación de los poderes del gobierno y la alta dirección del Estado.

Todo lo anterior hace que este Poder -Montesquieu deja completamente establecida la división de poderes, asignándolos a personas o cuerpos distintos, plenamente independientes en sus diferentes círculos de acción- tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de ese modo, el principio de la división de poderes, pues la actividad del Estado es solo una y se dividió para una mejor colaboración, recayendo en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de dirigir a diversos órganos que dependen de éste en forma directa o indirecta que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no es del poder Legislativo ni Judicial.

La función Administrativa está encaminada a satisfacer los intereses y necesidades de la colectividad, pero ¿Cómo obtener estos beneficios?.

La respuesta es sencilla, se logrará con una coordinación, unidad y estructuración correcta de la sociedad, en pocas palabras con una adecuada administración, la cual se conforma de una serie de entes administrativos, mismos que deberán acomodarse sistemáticamente para llevar a cabo una actividad u obtener un objetivo, encaminado a la consecución de los fines del Estado. A esta sistematización es lo que se conoce como organización administrativa de la que existen diversas formas o modos de acción.

Estos modelos de acción son los establecidos en el artículo 90 de la Ley Suprema de nuestro país, el cual señala que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal.

⁸ Montesquieu establece la división de poderes, la cual pierde su sentido estamental medieval y adquiere un sentido universal, jurídico, constitucional sobre el principio de que "El poder limita al poder", convirtiéndose en el verdadero medio para asegurar la libertad de los ciudadanos contra los ataques del despotismo. Así supera su determinación social, al sostener la eficiencia de las instituciones humanas, para conformar éticamente el carácter del hombre. Si la división de poderes tiene fondo político sustantivo suficiente por sí mismo es el constituir la mejor garantía social de la libertad, contra el abuso del poder.

La Administración Pública Centralizada, implica concentrar el poder y el ejercerlo por medio de una jerarquía administrativa, entendiéndose como tal a la relación que existe entre los órganos superiores e inferiores o subordinados que obedecen las ordenes e instrucciones de aquéllos, manteniendo una unidad, es decir, organiza exclusivamente al poder ejecutivo. De esta relación jerárquica se derivan poderes o facultades esenciales y secundarias.

Las facultades esenciales son:

Poder de Mando.- Es la facultad de los órganos superiores para dar ordenes o instrucciones sobre el sentido que deberán conducirse los inferiores.

b) *"Poder de Decisión.- Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el o órgano, ante dos o mas posibles caminos por elegir"*⁹

Las facultades secundarias son:

a) La facultad de nombramiento.- Es la atribución de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos subordinados conforme al sistema previsto en la Ley.

b) El poder de vigilancia.- Es el control mediato o inmediato de la actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

c) El poder disciplinario.- Es la facultad para reprender a los servidores públicos por la acción indebida o irregular en su actividad y salvaguardar la actividad administrativa imponiendo sanciones disciplinarias, facultad o poder que se estudiará a fondo en capítulos posteriores.

d) El poder de revisión.- Consiste en la facultad de los órganos superiores de suspender, modificar o revocar los actos realizados por el inferior, siempre que no sea definitivo.

⁹ Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo 1er. Curso, 3a. Edición, México, Editorial Harla, 1991, p.43.

e) La facultad para resolver conflictos de competencia.- Es la facultad del superior para decidir en caso de duda que órgano o funcionario es el legitimado por atender y resolver determinado caso concreto.

Concluyendo, la centralización es la estructura en la que los órganos administrativos que integran el poder ejecutivo de un país se encuentran bajo el mando de un poder central el cual posee facultades de mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplinario, revisión y de resolver conflictos de competencia.

Y se integra, de acuerdo a los artículo 1, 2, Y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por los siguientes órganos:

- a) La Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) Los Departamentos Administrativos.
- d) La Consejería Jurídica del Ejecutivo.
- e) Órganos Administrativos Desconcentrados.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Como ya se estableció, el poder ejecutivo se deposita en un individuo que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo por votación directa del pueblo y ejerce ese poder durante 6 años, además no puede ser reelecto en el cargo, el cual tiene que llenar una serie de requisitos, principalmente, ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener como mínimo 35 años de edad, no ejercer funciones como ministro de algún culto, no pertenecer al ejército o realizar funciones en alguna secretaría, a menos que se separe del cargo

6 meses antes de la elección, estos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 82 constitucional.

Los actos que realiza además de simple ejecución son actos administrativos y políticos, los actos administrativos se limitan a una simple ejecución de la ley en otras adopta medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión; los actos políticos se denotan al dar cuenta de la actividad de gobierno del Estado, al elaborar planes y programas políticos, la firma de Tratados Internacionales etc.

El Presidente a su vez es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como Jefe de Gobierno realiza las funciones de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador y demás empleados de alta jerarquía, nombrar a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, disponer de la Guardia Nacional y de la Fuerza Armada, etc.

De igual manera como Jefe de Estado, promulga leyes que expida el Congreso de la Unión, convoca a éste a sesiones extraordinarias, nombra a los ministros de la Suprema Corte, concede indultos, etc.

SECRETARIAS DE ESTADO.

Es el órgano que auxilia como colaborador directo del Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad, del Estado, la persona física que se encuentra a cargo de ésta, es el Secretario de Estado quien es nombrado y removido por el Jefe del Ejecutivo.

Las Secretarías de Estado se encuentran constituidas por un conjunto de servicios y otras actividades que atienden diversas ramas de la administración pública, actividades que tienen un carácter político y administrativo.

Como funcionario administrativo el Secretario de Estado debe ejercer la potestad jerárquica de ser el titular de un órgano y ejecutor de las leyes y reglamentos que correspondan al área asignada de la administración pública.

Y como funcionario político informa anualmente al Congreso de la Unión sobre sus actividades realizadas, refrenda actos presidenciales, acuden a celebraciones cívicas, representan al presidente en informes de gobierno.

Para ser Secretario de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Las Secretarías de Estado existentes son:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Y su competencia está determinada por los artículos 27 al 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

El congreso del Constituyente de Querétaro considero a los Departamentos Administrativos órganos de naturaleza técnica, encargados de asuntos netamente administrativa sin llegar a ser actos políticos (como en el caso de las Secretarías), cabe mencionar que este concepto de Departamento Administrativo no se adecuó a la realidad de la administración pública, ya que las diferencias jurídicas de éstos y de las secretarías fueron desapareciendo paulatinamente, por ello se fueron transformando en Secretarías.

Técnicamente se dice que desaparecieron por completo los Departamentos Administrativos, sin embargo el título del Capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, refiere: **"De la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos"**, señalando como tal al Departamento del Distrito Federal, en su artículo 44, aunque su naturaleza jurídica no sea la que el constituyente quiso darle a los Departamentos Administrativos ni el que la Ley le otorga a éstos; además los Departamentos Administrativos por su naturaleza tienen a su cargo un solo ramo de la Administración Pública y al Departamento del Distrito Federal, le corresponde atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, de lo cual se deriva que es una Unidad Política Administrativa de acuerdo al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal, como la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos

Mexicanos, además de que el Título Quinto de la Carta Magna, en el artículo 122 señala las bases de su organización, al respecto dice: “.....su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.....”

De lo que se concluye, que es una entidad federativa de carácter especial, con personalidad limitada por la intervención de órganos federales en sus asuntos, en tal caso ya no se puede decir que sea un Departamento Administrativo.

Así las cosas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los Diputados de esta asamblea, serán elegidos cada tres años por un voto universal, libre, directo y secreto, los requisitos para ser diputado local son iguales a los solicitados para ser diputado federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el poder Ejecutivo y la administración pública de la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día cinco de diciembre del año de la elección, y deberá reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en

otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos público de la Federación en otro ámbito territorial.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior son los mismos que la constitución señala para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal, la vigilancia de estos órganos estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al frente de ésta, habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben de cumplir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Licenciado en Derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso, los cuales son los mismos requisitos que

para ser Procurador General de la República. (lo anterior, en virtud de que esta misma función le correspondía ejercerla al Procurador General de la República).

A esta Consejería le corresponde dar apoyo técnico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, somete a consideración y, en su caso, firma del Presidente todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, a una de las Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dar opinión sobre éstos proyectos, al igual que de los tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, revisarlos, coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades, así como presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal.

Además estas dependencias deberán enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de las leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de las Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

ORGANOS DESCONCENTRADOS

Los Órganos Desconcentrados son creados por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) y una vez analizados los diversos conceptos que versan sobre el particular, se concluye que:

Es la organización administrativa, la cual dota de cierta libertad para actuar y decidir dentro de los límites y responsabilidades del poder central a algunos

órganos administrativos disminuyendo paulatinamente la relación de jerarquía, las características de los órganos desconcentrados son:

- 1.- Forman parte de la centralización Administrativa.
- 2.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
- 3.- Tienen cierta libertad para su actuación técnica.
- 4.- Creados por leyes, reglamentos, decretos o acuerdos.
- 5.- Tienen competencia limitada a cierta materia.
- 6.- No poseen personalidad jurídica propia

Existen de acuerdo al autor Rafael I. Martínez, diferentes tipos de desconcentración, la vertical, regional. u horizontal.

Vertical.- Este supuesto implica que asuntos cuyo despacho correspondió al superior jerárquico, son ahora del nuevo órgano, desplazando la competencia del superior al inferior.

Regional.- El órgano ejerce dicha competencia sobre un determinado territorio para atender los asuntos que inicialmente le corresponden al órgano central.

Horizontal.- Es el órgano centralizado, por disposición jurídica, que ha trasladado a entes con igual jerarquía, a asuntos de su competencia original para ser atendidos en cierta circunscripción territorial.

Por lo que respecta a la administración pública descentralizada es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Y al igual que los órganos centralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Título Tercero y cuenta

también con una ley reglamentaria, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin embargo tanto la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, son vigilados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo concerniente a la actuación del personal a su cargo, con la finalidad de que los servicios encomendados se cumplan con la mayor eficacia y eficiencia de éstos.

Como se ha mencionado el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que los órganos que integran a la Administración Pública Paraestatal son:

- a) Organismos Descentralizados
- b) Empresas de participación estatal, Mayoritaria, Instituciones nacionales de crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, Instituciones de seguros y fianzas.
- c) Fideicomisos Públicos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Son las entidades creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto será la realización de actividades a las áreas estratégicas o prioritarios, prestar un servicio público social o apliquen recursos a fines de asistencia o seguridad social. Cuenta con los siguientes elementos según se ha analizado:

- 1 Son creados, invariablemente por un acto de legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2 Tienen régimen jurídico constituido por su ley de creación.
- 3 Tienen personalidad otorgada en cada caso por la ley de su creación.

4 Poseen una denominación.

5 Tienen domicilio en el que se encuentran asentadas sus oficinas de trabajo.

6 Cuentan con órganos de dirección, administración y representación.

7 Poseen una estructura administrativa interna.

La denominación del organismo, el domicilio legal, su objeto por el cual fue creado, sus recursos para integrar su patrimonio, el régimen laboral, además tendrán sus órganos de dirección, administración y representación; el cual será su órgano supremo quien recibe los nombres de junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo etc.; este órgano está integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y suplentes los que sesionarán cada 4 veces al año, Por lo menos; también tendrán representante para las tareas de ejecución y representación del cual se le denominará Director General quien será designado por el Presidente de la República o por el coordinador de sector, una vez que sean obtenidos y designados estos elementos habrá que registrar al organismo descentralizado en el Registro Público que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Antes de describir a estas entidades paraestatales, es menester señalar algunas características de la empresa pública, la cual ha sido designada como la organización de medios personales y materiales destinados a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado, cuando el Estado proporcione una parte o el total de estos medios será en tal sentido empresa pública, y sus principales características son:

- 1.- Creadas por acuerdo del Presidente de la República.
- 2.- Tienen personalidad jurídica.
- 3.- Patrimonio propio
- 4.- Estado proporciona parte o total de los recursos económicos.
- 5.- El objeto es de carácter industrial o comercial.
- 6.- Y su finalidad es la satisfacción de necesidades colectivas, en áreas agropecuarias, comerciales, comunicaciones y culturales etc.

De tal forma que una empresa pública será considerada de participación estatal mayoritaria cuando el Estado interviene de la siguiente forma:

- a).- Aporten mas del 50% del capital social.
- b).- Existen acciones especiales para ser suscritas por la Federación.
- c).- Que se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de la sociedad, así como vetar las decisiones de sus órganos de dirección de la sociedad, y su objeto es el interés nacionales y necesidades populares.

Cuentan con el consejo de administración integrado por el numero de miembros que establezcan sus propios estatutos quienes serán designados por el titular ejecutivo siendo mas de la mitad de los miembros del consejo; este consejo, se reunirá por lo menos 4 veces al año, además será presidido por el titular de la coordinación de sector o por la persona a quien éste designe, estos órganos de gobierno son los encargados de la Administración de las Empresas Paraestatales, por el Director General y el órgano de vigilancia de estas entidades son los comisionados públicos que designa a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de órganos de control interno.

Del mismo modo le son aplicables estas disposiciones a otros entes paraestatales, pues el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cita que son empresas de participación estatal mayoritaria:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica. 10

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas. 11.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

Es una forma usada por el Estado para destinar a través de una institución nacional de crédito, fondos públicos a fines determinados resolviendo problemas sociales, agropecuarios, mineros, industriales, turísticos, de vivienda, educación, etcétera. Y sus elementos son :

10 Estas instituciones ya no existen, corresponden a la llamada banca pública o estatal antes de la nacionalización del 2 y 3 de septiembre de 1982 este decreto utilizó el concepto de nacionalización cuando por sus características se trataba de una expropiación, por lo que el Estado paso a controlar directamente el servicio público de banca, meses después fueron creadas las sociedades nacionales de crédito, posteriormente fue expedida otra ley que regulará esta inestabilidad jurídica, en consecuencia el 27 de junio de 1990 se reformó el artículo 28 constitucional para permitir de nuevo a los particulares dedicarse a la actividad bancaria, y finalmente el 18 de julio de ese mismo año, se publica la ley de instituciones de crédito la cual establece un régimen transitorio entre la banca privada y las sociedades nacionales de crédito con lo que se reforma el sistema de banca mixta con la finalidad de modificar y así poder los bancos nacionalizados en 1982, fueran transformados en las actuales sociedades nacionales de crédito.

11 Las cuales deben satisfacer alguno o varios de los siguientes requisitos: Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se consideran organizaciones auxiliares nacionales de crédito las arrendadoras financieras almacenes de depósito empresas de factoraje, uniones de crédito y afianzadoras entre el Estado participe de modo mayoritario.

Y las instituciones de seguros también están constituidos en Sociedades Anónimas y la federación participa de manera mayoritaria, sin embargo de la tendencia privatizadora de la administración paraestatal se encuentra a la venta, algunos han sido vendidos o bien en proceso de liquidación.

EL FIDEICOMITENTE.- Quien transfiere parte de su patrimonio para el cumplimiento de cierto fin; que puede ser el gobierno federal (en este caso será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), estatal y municipal.

PATRIMONIO FIDUCIARIO.- Es el conjunto de bienes y derechos que el Estado transmite a la institución fiduciaria para cumplir sus labores.

FIDUCIARIO.- Cualquier sociedad nacional de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

FIDEICOMISARIO.- En algunos casos es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad

OBJETO.- Inversión manejo y administración de obras públicas, prestación de servicios, producción de bienes del mercado.

FINES.- Obviamente serán de interés público que satisfagan mejor las necesidades colectivas.

Y tiene como órganos al comité técnico quien funge como órgano de gobierno, al director general o delegado fiduciario quien funge como su administrador y representante de la entidad; órganos de control y evaluación en lo interno los comisarios públicos; en lo externo la hoy Secretaría de Contraloría Y Desarrollo Administrativo o Coordinadora de Sector.

No se debe perder de vista que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, es un contrato y no da nacimiento a ninguna persona jurídica distinta de las partes señaladas con anterioridad, es importante que se resalte que el ejecutivo no podría atender este gran número de órganos descentralizados, ya que no obstante el propósito de su creación sea auxiliarlo el tiempo que requiera tratar otros asuntos, de tal manera que se creó un sistema, de ahí la necesidad de que parte de la estrategia de la Reforma Administrativa para el control y

coordinación de las entidades que forman el sector paraestatal se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien establece la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades, con lo que se persigue una mejor coordinación en cada materia, una mejor sistematización de actividades, una política definida acorde a los señalamientos en cada rama de especialización, una mejor utilización de recursos humanos, equipo y presupuesto, etc.

Es menester señalar como parte de la Administración Pública a la Administración Pública Estatal y Municipal, pues la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en sus artículos 42 fracción I, 43 y 44 las partes integrantes de la federación, llamados Estados libres y soberanos y como tal, tienen territorio, población y órganos de gobierno, que son los poderes constituidos por la Ley Suprema, asimismo tiene personalidad jurídica propia, y se divide para su ejercicio en ejecutivo el cual se deposita en un individuo denominado Gobernador Constitucional del Estado, un poder legislativo, a través del congreso local y un poder judicial, representado por juzgados de primera instancia, jueces menores y el tribunal superior de justicia.

De tal forma que la administración pública local centralizada está a cargo del órgano político y administrativo de jerarquía superior, es decir, del gobernador del estado quien es electo por sufragio popular por el período de 6 años, además posee las facultades derivadas del poder jerárquico (nombramiento, decisión, de mando, de revisión, de vigilancia y resuelve conflictos de competencia) también se encuentra en la cúspide de jerarquía de los órganos centralizados y desconcentrados y de manera indirecta de organismos paraestatales.

De igual forma los órganos que conforman a la Administración pública centralizada local son:

El Gobernador del Estado

La Secretaría General del Gobierno

La Procuraduría General de Justicia del Estado entre otros.

Los cuales funcionan en forma similar al Gobierno Federal, aunque se presentan una serie de diferencias como son:

El Secretario de Gobierno despacha en todas las ramas de la administración Pública y no de una sola materia o especialización, tiene carácter político-administrativas como Gobernador Provisional, es jerárquicamente superior a otras unidades del Gobierno Local

Al igual que la administración Pública Paraestatal Federal la de entidades locales también se integra por los organismos públicos descentralizados, sociedades mercantiles de estado, fideicomisos públicos locales.

Los organismos públicos descentralizados de las entidades federativas siguen los lineamientos de sus similares del gobierno federal, con dos excepciones que son: el régimen de control de vigilancia y la sectorización que no existe a nivel local ya que las entidades federativas no se ha dado la proliferación de normas de control y vigilancia, estos aspectos son llevados a cabo por el gobernador, por el tesorero y de forma más reciente por las contralorías locales que se crearon con inusitada rapidez en las entidades federativas, las sociedades mercantiles de estado locales, existen organizados por el gobierno de los Estados para producir bienes de servicio, los fideicomisos públicos locales, existen cuando el fideicomitente es el estado representado normalmente por el gobernador y es

de aclara que a los fideicomisos no les son aplicables las normas de Derecho público y se rigen por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Por lo que respecta a la Administración Pública Municipal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 115 que los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base para su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.

Al frente del municipio está el ayuntamiento como representante de la administración pública municipal encabezado por el presidente municipal, el cual dura en funciones tres años, y se integra por regidores y síndicos (se les asigna una rama de la administración), tesorero y secretario.

El Presidente Municipal, es quien ejecuta las resoluciones de cabildo, así como llevar la Administración del municipio y vigilar su funcionamiento. El Síndico supervisa a la Tesorería. Los Regidores se les asigna la Dirección de una rama de la Administración. El Secretario es quien recaba los acuerdos en las juntas de cabildo, realiza los inventarios de los bienes del Ayuntamiento. El Tesorero tendrá a su cargo el departamento de compras y la caja de la tesorería.

Y su estructura Orgánica municipal se divide en sector central de la Administración municipal y paramunicipal.

En la primera de ellas se asienta direcciones como de, obras públicas, servicios municipales, dirección de agua y saneamiento, tesorería, dirección de educación cultural y bienestar social, dirección de gobierno entre otras.

El sector paramunicipal se integra por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados municipales y fideicomisos municipales.

CAPITULO II
LA FACULTAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA

2.1. CONCEPTO Y ORGANOS DE APLICACION.

Una vez analizada toda la maquinaria de la Administración Pública, es menester mencionar que, para que ésta funcione adecuadamente debe existir un poder que vigile el cumplimiento de normas a fin de cumplir el fin del Estado.

Pues es admisible que en toda organización social exista implícita una potestad de corrección y disciplina, por ende el Estado posee dicha facultad; esta facultad o poder sancionador del Estado se deriva de la propia naturaleza de la ley, la sanción aparece como un elemento esencial para el cumplimiento de la norma. En este caso la legislación administrativa está basada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público.

Es necesario que el régimen constitucional consagre la facultad sancionadora de la administración pública, es decir, que posea la facultad de castigar violaciones a la ley administrativa, desde luego que no constituyan delitos, sino se estaría en presencia de la imposición de penas, cuya aplicación le corresponde a la autoridad judicial.

La facultad sancionadora comprende la facultad correctiva y la disciplinaria; la primera se refiere a la potestad que tiene la Administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión.

De tal modo que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad correctiva de la Administración Pública Federal, señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa y arresto hasta por 36 horas.

En cambio en la facultad disciplinaria se ejerce sobre aquellos individuos que participan en el ejercicio del poder público, ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones¹², a tal grado que cuando las incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos, y se encuentra en el Título Cuarto de la Ley Suprema.

Este poder disciplinario o facultad disciplinaria permite mantener la unidad, el orden y la regularidad de los servicios públicos y administrativos de la administración pública, misma que se ha otorgado al Ejecutivo de la Unión como jefe de ésta, obedece a un principio unitario entre la actuación de los servidores públicos de dicha institución y los valores que estatuye la propia Constitución, y se sustenta sobre un listado de deberes genéricos y la exigibilidad de su responsabilidad.

Debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la función pública necesariamente realizada por individuos responde a intereses superiores de carácter público, lo

¹² La doctrina que establece el autor Ernesto Gutiérrez y González, afirma que es preferible utilizar el término "deber" como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho, que el de "obligación", mismo que lo refiere como la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe; señalando además, que estos principios son utilizados a todos los ámbitos del Derecho a pesar de la fuerte oposición para utilizar el concepto de deber jurídico en lugar del de obligación en el ámbito del Derecho Administrativo. Ernesto Gutiérrez y González, *Derecho de las Obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 1997, p.41-76. Sin embargo, y de acuerdo a lo establecido en la legislación mexicana, se utilizará el término de obligación, por que así se refiere en la propia Ley Suprema en su artículo 113 y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

cual origina que el Estado como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y no sólo a un sector de la población, además debe realizarse de acuerdo a los valores fundamentales que la Constitución previene, ajustando su actuación a los lineamientos fijados por la colectividad, lo que establece que este poder disciplinario es capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, es decir, el Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con sus deberes, facultad implícita en la relación de subordinación en que se halla el empleado frente al Estado y por la relación de jerarquía que se encuentra en la posición pasiva de los servidores públicos, es una posición jurídica especialmente calificada distinta de la que tienen terceros extraños a esta posición pasiva.

De esta manera el deber de sufrir los efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria se encuentra ya predeterminada en las leyes cuando se concreta la infracción; cabe señalar que esta potestad es característica de las relaciones jerárquicas e inherente al superior jerárquico de la administración centralizada y paraestatal.

No se discute que ejercer esta facultad representa complicaciones por la distinta naturaleza de las actividades que realiza el Estado (de servicio público, industriales, comerciales) lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regularización administrativa que rige para todas ellas.

Es menester aclarar que el poder disciplinario nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela y nunca por un contrato de trabajo, pues éste no

podrá modificar las atribuciones disciplinarias, de lo contrario sería violatoria del orden público.

La facultad disciplinaria se encuentra claramente establecida en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos del 108 al 114, 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en forma específica en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior, en razón de que en un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que no hemos dado los mexicanos.

El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimientos son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, practica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pueden hacer valer sus derechos. Por lo que se debe crear el régimen que satisfaga estos objetivos, así surge el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

ORGANOS DE APLICACION DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA.

Esta facultad es inherente al superior jerárquico, pues es un acto de imperio que toda organización social lleva implícita para castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlos.

Por ello, que la facultad de sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado le es otorgada a cada uno de los poderes de la unión para que internamente impongan las sanciones correspondientes según la ley.

De tal forma que el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la misma ley, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace de su competencia, las Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sobre la Administración Pública Federal tiene la titularidad de la facultad disciplinaria el Presidente de la República en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo, el cual ejerce su competencia por conducto de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, entendiéndose como tal al titular de las dependencias centralizadas y paraestatales.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es considerada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las

13 Según el artículo 49 de la Carta Magna señala que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias, sin ser superior de las demás dependencias aunque realice dos supuestos, específicamente:

1.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiera lugar.

2.- Conoce e investiga los actos u omisiones de los servidores públicos y aplica las sanciones que le correspondan en los términos que la ley le señalan y se limitan a los siguientes casos:

a).- En el caso de infracciones cometidas por los Contralores Internos de las Dependencias.

b).- Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores.

c).- Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, es decir, es la globalizadora del control de la administración pública de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis fracción XVII.

2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

La palabra responsabilidad tiene cuatro acepciones.

a).- Como sinónimo de obligación.

- b).- Como causa de ciertos acontecimientos.
- c).- Como consecuencia o efecto de una situación o un hecho.
- d).- Como capacidad mental del individuo digna de crédito.

De tal manera que en la medida en que el ser humano es un sujeto dentro de una relación social, no puede concebirse la vida humana sin responsabilidad; en consecuencia al tiempo que un individuo acepta estar en la administración pública, también trae aparejado el hecho de contraer la obligación inexcusable de dar cumplimiento a los deberes que dicha investidura les confiere.

El incumplimiento de estas normas jurídicas autoriza atribuirle al infractor responsabilidad por la acción u omisión estimada perjudicial, pero no sólo en el campo de la administración sino en los diferentes ordenamientos jurídicos en los cuales también se hayan infringido diferentes normas por el mismo hecho, en tal caso tiene la obligación de reparar el daño cometido con respecto de cada uno, pues cada una de las responsabilidades tiene una finalidad propia, distinta de las demás y resultante de las diferentes órbitas jurídicas.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades penal, civil, política y administrativa; las dos primeras regulada por su Ley Especial y las dos últimas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y todas ellas reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título IV "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" el cual comprende del artículo 108 al 114.

RESPONSABILIDAD PENAL.

Tiene lugar cuando un servidor público realiza una conducta que se encuentra expresamente recogida como delito en la ley y reúne los requisitos de

voluntariedad y antijuricidad, misma que será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal de acuerdo a lo establecido en la Ley Suprema en su artículo 109 fracción II. Por lo que el Código Penal en su título décimo hace referencia a once delitos cometidos por los servidores públicos y a las penas a que se hacen acreedores y son:

Art. 214.- Ejercicio indebido de servicio público.

Art. 215.- Abuso de autoridad.

Art. 216.- Coalición de servidores públicos.

Art. 217.- Uso indebido de atribuciones y facultades.

Art. 218.- Concusión.

Art. 219.- Intimidación.

Art. 220.- Ejercicio abusivo de funciones.

Art. 221.- Tráfico de influencia.

Art. 222.- Cohecho.

Art. 223.- Peculado.

Art. 224.- Enriquecimiento ilícito.

En este proceso penal existe protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, es decir por los mismos a los que se les instaura Juicio Político de acuerdo al artículo 110 de la Carta Magna, esta protección es un privilegio procesal en materia penal para proteger no a la persona sino a la función pública y consiste en no proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados autorización denominada "Declaración de Procedencia": La cual es la obtenida por el siguiente procedimiento: Inicia, con una denuncia o querrela de particulares o del Ministerio Público, obviamente cumplidos los requisitos procedimentales de la acción penal;

para posteriormente que en la Cámara de Diputados la sección instructora prepare su dictamen lo que abrirá sesión en la cual estará el inculcado y su defensor, así como el denunciante, querellante y Ministerio Público, los que formularán sus alegatos para proceder a la discusión y votación correspondiente; la finalidad de esta sesión es:

- a).- Establecer la subsistencia de la protección constitucional.
- b).- Establecer la existencia del delito.
- c).- La responsabilidad probable del inculcado.

Si el fallo es en contra del inculcado, se le separa de su cargo y queda sujeto a la jurisdicción de los tribunales.

En caso negativo no dará lugar al procedimiento penal en tanto esté protegido constitucionalmente.

RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil se presenta cuando un servidor público realiza actos o hechos en ejercicio de sus funciones que causa daños en la persona, patrimonio, afecte sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, sin causa justa a otro. De conformidad con lo establecido en el artículo 1910 y 1916 del Código Civil, haciendo partícipe del tal responsabilidad al Estado, conforme al artículo 1927 al citar que el Estado tiene obligación de responder por los daños causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas; esta es solidaria en actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos. Si los daños fueron causados al Estado la responsabilidad que se constituya se exigirá en la vía administrativa.

La responsabilidad civil se integra por los sujetos, la acción y omisión, el daño y el nexo causal.

a).- Los sujetos.- Indispensable que el agente sea servidor público y el daño causado en ejercicio de sus funciones.

b).- La acción u omisión.- Que el daño sea producido por el resultado de una acción humana, realizado en contra de la ley, u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa.

c).- Daño.- Puede ser material o moral, pues es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación o bien por la afectación en sus creencias.

d).- Nexo causal.- Implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

La responsabilidad civil de los servidores públicos se genera a los particulares en el ejercicio de sus funciones y debe ser demandado conforme a las normas de carácter civil para su sanción la cual será en obvio de repetición, del mismo carácter; además no requerirá de una declaración de procedencia para los altos funcionarios, de acuerdo con lo referido en párrafo 8 del artículo 111 de la Ley Suprema.

RESPONSABILIDAD POLITICA.

En razón del artículo 109 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo podrán incurrir en responsabilidad política los altos

funcionarios públicos Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Estos altos funcionarios son los establecidos en el artículo 110 Constitucional;

- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los Jefes de los Departamentos Administrativos.
- Los representantes de la asamblea del Distrito Federal.
- El Titular del Órgano u Órganos de gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de la República.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Los Magistrados de Circuito.
- Los Jueces de Distrito.
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal .
- El Consejero del Presidente.
- Los Consejeros Electorales.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- Los Magistrados del Tribunal Electoral
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados.

- Los Directores Generales de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

- Los Directores Generales de los Fideicomisos Públicos.

De lo que se concluye que son altos funcionarios quienes tienen atribuciones facultadas de gobierno y de administración y su actuación puede ser trascendental respecto de los intereses públicos fundamentales.

Por otra parte, sobre los gobernadores de los Estados, los Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La resolución sólo será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

Específicamente los casos en perjuicio de los intereses públicos son los establecidos en el artículo 7 de la Ley Federal de los Servidores Públicos:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno.
- 3.- Las violaciones graves a las garantías individuales.
- 4.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 5.- La usurpación de atribuciones.
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales en perjuicio de la federación, uno o varios Estados de la Federación o motive algún trastorno en las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave.

8.- Las violaciones graves a los planes y programas de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El procedimiento para sancionar estas conductas es el llamado juicio político el cual es atribuido a un cuerpo político en virtud de la naturaleza de la responsabilidad y se inicia dentro del tiempo en que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión y durante un año después de haberse concluido ésta.

Sin embargo, el más alto funcionario, el servidor público de mayor importancia, el representante del poder ejecutivo, máxima autoridad en el país, está exento de instaurarle el presente procedimiento administrativo, pues "... se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve sino existiera esta protección".¹⁴

En este orden de ideas, el hecho de exentar al Presidente de la República del juicio político podría pensarse que es contrario a los preceptos constitucionales que se hicieron para cumplirse y proteger de esta forma un estilo de vida libre y digna y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar, sin embargo, no es así, ya que por emitir decisiones que dañen a perjudiquen a alguna persona o por simples faltas leves, podría ser sujeto del mencionado juicio político, por ello de que las acciones por las que se instaura el juicio político son por faltas que revisten gravedad, además el Presidente de la República tendría derecho a su defensa y comprobar que sus acciones son para mejorar el bienestar

¹⁴ Cfr. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México: Editorial Siglo XXI, 1978, p. 220.

del país o bien para beneficio de la sociedad mexicana, de otra forma se podría pensar que el Presidente de la República es quien queda sujeto al Congreso y de ninguna forma es así.

Es de notar que si se instaura juicio político contra el Presidente de la República, implicaría fundamentalmente un problema político un enfrentamiento total y abierto entre el poder ejecutivo y el legislativo, pues el problema sería reunir los votos primero para acusarlo y después para destituirlo, desde luego que el Congreso sí se atrevería a iniciar juicio de responsabilidad si se ha causado conmoción nacional y si existe respaldo por la opinión pública, aunque sea aventurada tal afirmación.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa del servidor público se regula por el artículo 109 fracción III y 113 Constitucionales y se constituye cuando los servidores públicos no cumplen con sus obligaciones fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que incurran deberán disciplinar la tutela del buen servicio público y los bienes por éste contemplados, las cuales son:

Apercibimiento privado o público.

Amonestación privada o pública.

Suspensión temporal.

Destitución del puesto.

Sanción económica e

Inhabilitación temporal para desempeñar cualquier cargo o comisión.

Esta falta puede ser exigida aun cuando exista otra responsabilidad ya sea civil o penal, siempre habrá una consecuencia represiva por esta falta; y el procedimiento a seguir para comprobar esta responsabilidad está establecido en la ley reglamentaria del Título IV de la Constitución, la cual se tratará en el capítulo siguiente.

3.3. IMPORTANCIA DE SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En todo sistema en que el poder está formalmente establecido puede verse afectado por factores diversos, especialmente el económico, trayendo de manera real y casi natural a la corrupción sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en su proceso de industrialización y de un régimen político semidemocrático y populista, como es el caso de México.

La corrupción es un problema prioritariamente de organización y ésta podría frenarse por medio de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operando medidas de control de los actos administrativos de los empleados y funcionarios públicos tendientes a evitar y corregir las desviaciones del modelo nacional establecido.

La actitud de dar y recibir no sólo legitima las desigualdades sino la convierte en una conducta justificada y de prestigio social considerándose como un canal de movilidad vertical ascendente sobre todo para los funcionarios.

Debe existir un control indispensable que sistematice sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de

los sectores económicos que conforman el sistema total, orientando el control a los propósitos del desarrollo.

Para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas, procedimientos y modalidades de la operación administrativa pública se realicen en un ámbito de plena legalidad.

El control, es un acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Cuando este control se ejerce a través de la posintervención de la fiscalización de ciertos actos de la administración central o descentralizada del gobierno, es importante que haya un efectivo y enérgico sistema de sanciones, éste constituye un fin y un medio de perfeccionamiento del servidor público especialmente cuando dicho control obedece a programas, instrucciones precisas contenidas en manuales, adiestramiento previo y en servicio y uno sólo a razones de temor.

Pues el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla conocidos como servicios públicos. El Estado impide de esa manera que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o que se realice de una manera defectuosa, negligente y parcial, o pero aún, que se lleve a cabo a base de explotación, de malos manejos de los recursos del Estado o inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de preservar.

El fin que persigue constituye el punto de equilibrio de la administración tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado, con el fin de lograr el cumplimiento de los nobles objetivos que tienen encomendados respecto al bienestar de la comunidad.

Ya que pretende velar la moralidad de los agentes para que éstos se comporten con dignidad en el desempeño de su cargo y en su vida social, sin embargo, conviene recalcar que la autoridad debe estimar esta obligación del empleado con un criterio razonable, que evite cualquier abuso o intromisión en su vida privada.

Concluyendo que el objeto de los procesos administrativos, destinados a la formación de los actos que sancionan a los empleados públicos, es hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que pudiera haber incurrido con motivo de la violación de los deberes o prohibiciones jurídicas que les impone el vínculo de Derecho que los une a la administración pública.

Además de que es imprescindible que se sancione tal irresponsabilidad para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, a través del correcto comportamiento de sus empleados. Proponiendo desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función pública y al contrario fomenta y estimula su cumplimiento en función pública y de la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consignan en forma expresa y terminante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encausando la acción administrativa con eficacia y moralidad. Por medio de este poder se asegura el cumplimiento de

la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública, lo que equivale al perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

CAPITULO III
ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO.

3.1. SUJETOS Y OBLIGACIONES.

En todo orden jurídico existen dos estructuras: una material (que en el orden jurídico es lo justo como un deber) y una formal (la cual impone una sanción como consecuencia de un supuesto) lo que crea un orden justo carente de seguridad y del bien de la sociedad, lo cual permite que ésta subsista y justifique la esencia del Derecho.

El Derecho y sus fines, exigen la plena vigencia del principio de responsabilidad para todo hombre, de modo que nuestros actos racionales y libres, nos hagan asumir sus propias consecuencias plena y cabalmente. Aún más sobre los servidores públicos que tiene la responsabilidad de constituir, engrandecer y asegurar la vida misma del Estado de Derecho, pues sólo a ellos cabe en plenitud la función de la autoridad como expresión de legalidad responsable. Al pueblo toca el derecho y el vigoroso valor de reclamarlo así a todas sus autoridades.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante de cualquier órgano, se le identifica como un elemento existencial del ente, pero sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física, también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Por tanto, la actuación del servidor público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

El primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, y en particular, cuáles son los sujetos de la aplicación de la facultad disciplinaria, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, independientemente de que en el uso común también se denomine "burócratas" a quienes trabajan para el gobierno, aunado a lo anterior la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la Nación, lo que ha terminado por adentrarse en un laberinto semántico verdaderamente complejo.

Resulta conveniente insistir en el hecho constatado en nuestra legislación positiva de la enorme confusión terminológica imperante, lo que agudiza tremendamente el problema de la determinación conceptual de los servidores públicos. Incluso algunos tratadistas mexicanos como Serra Rojas, han demostrado la carencia de un criterio técnico para clasificar a los servidores públicos, aduciendo la ausencia de consecuencias jurídicas importantes resultantes de esta selva semántica.

Sin embargo, el artículo dos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como tales a los mencionados en el párrafo primero tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos.

De tal forma que en razón de este artículo son servidores públicos:

a).- Servidores Públicos que gozan de Fuero Constitucional y Sujetos a Juicio Político:

- Los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

- Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

b).- Todos los demás Servidores Públicos.

- Los Empleados y Funcionarios.

- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal.

- y en general todas aquellas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Se debe aclarar que el concepto "recursos económicos federales" es amplio y extensivo, por lo que resulta inadecuado e incorrecto pues debe limitarse a los recursos en numerario que conforma a las leyes aplicables o en los términos de los convenios de coordinación con las entidades federativas, se faculte a órganos distintos de los que originalmente compete tal función el manejo o aplicación de dichos recursos, más no debe entenderse el concepto para incluir dentro de los recursos económicos a los bienes en especie, tales como muebles o inmuebles, que particulares pudieran tener custodia, administración, o explotación por un título otorgado por los órganos estatales.

No obstante la falta de uniformidad señalada, encontramos que principalmente se habla de cuatro notas características en los servidores públicos,

la incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo.

a). La incorporación.- Es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, pasando a formar parte de él de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado y sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección.¹⁵

b). Regularidad de la Relación.- El principio básico de la regularidad de la relación parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia como un modo de vida, como una ocupación habitual.

c). Retribución.- Está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferente, por lo que se incluyen en el Presupuesto de Egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, no quedan incluidos en este concepto al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas, electorales o censales.

d). Sometimiento al Derecho Administrativo.- La regulación de la actividad implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que independientemente de su regulación laboral su actividad es materia del Derecho Administrativo.

Por lo tanto, el vocablo más idóneo para delimitar a los sujetos que respondan al procedimiento administrativo de responsabilidades es el de "servidor público" con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo

¹⁵ Cfr. Delgado Gutiérrez Luis H., El Derecho Disciplinario de la Función Pública, México, 1989, p. 37.

con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. En consecuencia, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado tiene la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o designación de cualquier naturaleza.

OBLIGACIONES^{15bis}

En el sistema jurídico los valores que deben cumplir están regulados en la Ley fundamental en sus artículos 109 fracción III y 113 las cuales señalan que los empleos, cargos y comisiones deberán realizarse con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; sin embargo la sola enunciación de estos valores no es suficiente para el establecimiento del estado del servidor público, ya que como principios éticos estarían sujetos a la valoración de la autoridad administrativa.

La legalidad es cuando su actuación se ajusta al estricto mandato legal como garantía individual, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular queda establecida como un interés general.

La honradez, se impone como norma general de la conducta del servidor público lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

^{15bis} Refiriéndose al término utilizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La lealtad exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos que son de la Nación.

La imparcialidad es cuando el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

La eficiencia es la correcta utilización de los recursos del Estado, que son del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues un desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

De tal forma que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enlista 24 fracciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio y señalo que su incumplimiento daría lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece; y son:

Sobre el valor de la legalidad están las fracciones II, IX, XI, XII, XXII y XXIV; estas obligaciones son:

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

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

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

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de la

autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

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

XXIV. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Respecto de la lealtad se encuentran las obligaciones contenidas en las fracciones IV, VII, VIII, X, XX, XXI y XXIII:

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

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

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

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus

funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan.

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

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

La honradez como el elemento básico se identifica en las fracciones III, VI, XV Y XVI:

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

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

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

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

Por su parte, la imparcialidad se identifica principalmente en las fracciones XIII y XVII.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades formen o hayan formado parte.

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o

de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas o las que se les refiere la fracción XIII.

Finalmente, el valor de la eficiencia se encuentra en las obligaciones a que se refieren las fracciones I, V, XIV, Y XIX.

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

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

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

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

Cabe hacer mención que en el encabezado del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es confuso, en virtud de que este sólo regula conductas administrativas, aunque contenga la expresión "... sin perjuicio de sus derechos laborales"..., con lo que se mantiene la confusión que ha existido entre las responsabilidades disciplinarias y las laborales, lo cual pudo haber sido solucionado cambiando solamente la expresión "sin perjuicio" con la

palabra "independientemente", con lo cual quedaría plenamente diferenciadas y separadas los dos tipos de responsabilidades.

El incumplimiento de estas obligaciones son llamadas infracciones administrativas y su contenido es disciplinario, la infracción disciplinaria, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público, autor del hecho ilícito sujeto a una relación de jerarquía, que como menciona la constitución, son todas aquellas que manejan o aplican recursos económicos, situación que provoca que exista una ampliación excesiva del concepto de servidor público, misma que desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, es menester de los tribunales federales precisar la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición; el objeto de esta infracción es precisamente conservar la disciplina 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.¹⁶

3.2. AUTORIDADES COMPETENTES.

Entendida la autoridad como un elemento indispensable para la organización de la sociedad, su esencia misma depende de que sea ejercida como auténtica función de dirección y de servicio hacia los fines del Estado de Derecho.

El poder coercitivo pertenece a la autoridad, sólo como un medio para asegurar la dirección y el servicio público en el orden político, pero no constituye

¹⁶ Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público, Revista Praxis No. 65, México, I.N.A.P., 1984, p.5.

su esencia, ésta radica en un poder de dirección y servicio que se ejerce no en beneficio inmediato de los directores, sino para provecho de quienes están sujetos a ellos. Si a esta capacidad de dirección y de servicio se agrega en algunos tipos de autoridad el poder de dominación la facultad de constreñir o de someter a los rebeldes por medio de la fuerza, es claro que este poder de castigar, de someter a los remisos por medios coercitivos, encuentra su justificación en las funciones directivas, y de servicio, que constituyen la esencia misma de la autoridad. Se puede pensar en una autoridad que no ejerce ninguna función coercitiva, pero que sí realiza una tarea de dirección y servicio; en cambio, no se concibe una autoridad con la exclusiva función coercitiva, sin la capacidad de dirección y servicio.

Nadie resulta, pues, más responsable que quien ejerce la función de autoridad, ya que debe asumir las consecuencias de sus actos a la plena luz del Derecho. Aquí se encuentra el principio de legalidad en sus propios fundamentos: la autoridad sólo puede hacer lo que le permite el Derecho; los particulares, en cambio, hay libertad de hacer todo lo que no se prohíba el orden jurídico. La responsabilidad de toda autoridad descansa en la necesidad jurídica y moral, de que todo gobernante ajuste a su conducta, con honestidad, al servicio y dirección públicos, es decir, que sus actos se traduzcan en vida, la esencia misma del principio de autoridad.

En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Su conducta debe ser ética, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la

aplicación correcta de la Ley. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera el General José Ma. Morelos, "siervo de la nación", es evidente que ésta ligado con los gobernados a través de dos principales nexos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la Ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicios a que se ha aludido. Estos actos están sometidos al principio de legalidad y de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente.

Al violarse el valor de legalidad, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucionalmente están previstas.

En el artículo 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que su objeto es reglamentar el título cuarto constitucional en materia de, fracción IV: Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones. Y son, según el artículo 3 de la ley citada,

I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; en su actuación cuando proceden para resolver a la declaración de procedencia y sobre el juicio político.

I Bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal; en la misma forma que en la anterior fracción.

II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como autoridad que disciplina a sus servidores públicos y como poder que regula las sanciones aplicables a los contralores internos de las Dependencias, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. Así como por los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que al hacerlo no se ajusten a la ley.

III. Las dependencias del Ejecutivo Federal; en todas las dependencias de la Administración Pública Federal existen órganos denominados Contralorías Internas, quienes de acuerdo con los Reglamentos Internos de cada unidad Administrativa y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria la ejerce a través de estos órganos de control, las cuales determinaran si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, además podrá imponer, en caso de existir responsabilidad, por acuerdo del superior jerárquico las sanciones disciplinarias que correspondan. Al igual que en las entidades paraestatales.

IV. El Departamento del Distrito Federal; como dependencia del Ejecutivo Federal.

V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; para los efectos del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir que investigue sobre la posible responsabilidad de sus servidores.

VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; para los mismo efectos del artículo 51.

- VII.** El Tribunal Fiscal de la Federación; para los efectos del artículo 51 de la ley.
- VIII.** Los Tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva; para los efectos del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- IX.** Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; en forma similar para los mismos efectos del multicitado artículo.

3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El procedimiento administrativo, es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende; en particular el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa.

La imposición de las sanciones disciplinarias, se deben ceñir a los procedimientos que las normas legales establecen en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir que cumplan las formalidades del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. Más aún porque la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, no establece las formalidades sobre el procedimiento disciplinario.

Este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, lo cual de ninguna forma es explicable, ya que en la legislación mexicana

únicamente existen los ordenamientos especializados en dos materias, que son aplicados supletoriamente, como el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Federal de Procedimientos Penales, lo cual podría justificarse en razón de la economía legislativa, de ahí que solamente se establecen los elementos básicos y particulares de cada procedimiento en especial.

Con motivo de lo anterior, al no disponer el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las formalidades del procedimiento disciplinario, surge la duda ¿Que hacer al respecto?.

Por lo tanto, es necesario establecer o una ley supletoria a este procedimiento o establecer la adición de formalidades en la propia Ley de la materia. Las leyes supletorias pertenecen al nivel de las leyes ordinarias, su carácter de supletoriedad se lo da la remisión que hacen de ellas las leyes para suplir las propias "lagunas jurídicas", esto significa, que las leyes supletorias están al mismo nivel que las leyes supletorias en la pirámide normativa.

Pero la supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la Ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integran con principios generales contenidos en otras leyes, así se puede decir, que en algunas ramas del derecho, la supletoriedad puede entenderse como la forma de complementar, esto es que las propias leyes remitan a otras para integrar sus normas; no así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su Título Tercero hace referencia a la supletoriedad, pero no distingue a que procedimiento corresponde su aplicación, -pues no hay que olvidar que esta ley regula dos procedimientos el juicio político y el procedimiento disciplinario-.

En tal cuestión , es menester referirse a las posibles leyes de aplicación supletoria del procedimiento disciplinario:

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esta ley no contiene una regulación de los procedimientos administrativos, luego entonces podríamos decir, que se limita a una regulación del procedimiento ordinario, sin precisar a que autoridad corresponde su aplicación, ya que en su artículo primero dice que se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada; y la Administración Pública aplica innumerables leyes y reglamentos, los que a su vez establecen procedimientos, resoluciones, infracciones, sanciones y recursos, asimismo, en el segundo párrafo del citado artículo, reconoce expresamente que la misma no será aplicable a todas las materias, al señalar claramente que: "El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales".

En consecuencia no es aplicable dicho ordenamiento, en forma supletoria del procedimiento disciplinario, por contener disposición expresa.

Por lo que respecta al Código Federal de Procedimientos Penales, constituye en la vida de las instituciones jurídicas la realidad de la virtud social de la justicia, ya que no se trata del restablecimiento del orden jurídico desconocido o meramente negado por actos desintegrados de todo elemento doloso, sino de violentas conciliaciones del derecho social, que es lo que evidentemente el delito significa por el medio de la pena contra la acción antijurídica que el hecho constituye.

El artículo primero del referido código adjetivo, establece claramente que comprende las etapas de la averiguación previa la consignación a los Tribunales; el de preinstrucción; el de instrucción; el de primera instancia; el de segunda

instancia: el de ejecución; los relativos a ininputables; de ello se desprende que el proceso que se sigue conforme al presente código, es netamente penal, que aplicado al procedimiento administrativo de responsabilidades no sería expedito, además de que se trata de un código del cual se juzgan conductas muy distintas de la materia administrativa, en la que solo puede sancionar las infracciones de naturaleza disciplinaria no así a los delitos.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, prevé que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal".

En tal sentido se expidió la tesis número XXII/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dice:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES". El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de los dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque

esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los comunes para los capítulos II y III del Título Segundo previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el regido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito".

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

A pesar de lo referido, se insiste que dicho artículo se encuentra establecido en el Capítulo IV "DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS CAPITULOS II Y III DEL TITULO SEGUNDO", los cuales hablan sobre el procedimiento en el juicio político y en el procedimiento para la declaración de procedencia, no así de las responsabilidades administrativas, en tal cuestión, se concluye que no debe aplicarse dicha supletoriedad al procedimiento disciplinario.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo cuatro , refiere que: "Las Instituciones, Servicios y Dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse", razón por la cual se debe inclinarse más a

manejar este código como supletorio del procedimiento disciplinario, aunado a lo anterior, también existen en ese sentido los siguientes precedentes:

Del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentaba al resolver el Amparo directo 120/76 que a la letra dice:

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

Amparo directo 120/76l. Super Gas de Juárez, S.A. 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz.

"SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. SALVO DISPOSICION DE LA LEY, TIENE APLICACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo

disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario”.

Amparo en revisión 82/89. Margarita Bernardina Hernández de los Santos. 27 de junio de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Carlos Gerardo Ramos Córdoba. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Si bien es cierto que podría mencionarse que, el Código de Procedimientos Civiles de carácter Federal es supletorio en la aplicación de este procedimiento, también lo es que la materia civil es totalmente diferente a la materia administrativa, por lo que debe ser aplicado en forma tal por las diferenciaciones ya descritas; en consecuencia al existir estas opiniones contradictorias, sobre que código adjetivo sede utilizar como supletorio del procedimientos disciplinario, se determina que la propia ley de responsabilidades, debe señalar que ordenamiento debe seguirse en forma supletoria.

En caso contrario se debe establecer en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos todas las reglas formales y legales sobre el procedimiento disciplinario, o bien, como lo hace el Código Fiscal de la Federación y en forma más completa la creación de un Código Federal del Procedimiento Disciplinario que integre todos los aspectos procedimentales.

Así las cosas el procedimientos disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

Investigación.

Se inicia en forma directa, oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares o bien, de las auditorías que practique cada Secretaría, y puede ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Así mismo, cada uno de los Reglamentos Interiores de las dependencias públicas establecen la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas UNIDADES DE CONTRALORIA, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias, representadas por la Dirección de Auditoría.

Es menester señalar que las Contralorías Internas de las dependencias justificarán su existencia en la medida en que su actuación se oriente a satisfacer los planteamientos derivados de la consulta popular en materia de control, y coadyuve, dentro del marco de los postulados de gobierno, a mejorar la prestación de bienes y servicios, a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos, y a mejorar el manejo a aplicación de los recursos para el logro de los objetivos y prioridades nacionales, dirigiendo sus acciones a optimizar los sistemas, los controles, los hombre y rutinas.

En cambio, es muy marcado los criterios de algunas contralorías internas en que lo más importante es sancionar para subir la estadística en cuanto a efectividad, dejando aun lado los conceptos de justicia y equidad, trayendo aparejado que las resoluciones sean recurridas e impugnadas.

Por ello, es necesario dejar fuera, el principio de que autoridad que no es arbitraria pierde autoridad, buscando siempre la justicia y el derecho para poder fundamentar las resoluciones y sancionar cuando lo amerite y no sancionar para buscar estadísticamente que la Contraloría Interna de cada dependencia es la más terrible por que impone las sanciones más drásticas, ya que buscando sancionar sin fundamentar provoca primero que las resoluciones puedan ser impugnadas pero más que eso el servidor público que las dicta violando el principio que le da vida, esto es esta actuando en una forma injusta cuando el principio rector de la Contraloría Interna es sancionar justamente y se convierte así en un servidor público inmoral y corrupto, y no precisamente porque recibe dinero , sino por el hecho de emitir resoluciones contrarias a derecho recibiendo felicitaciones de ser el más feroz de la administración pública.

Sin embargo se debe de ajustar que estas Contralorías Internas de las dependencias tuvieran la característica de ser autónomas ya que al existir dentro de una dependencia se parcializa al conocer de asuntos en donde al servidor público de primer nivel o de jerarquía superior tenga que sancionar a otro de jerarquía inferior, ya que no es posible seguir dejando que las Contralorías asuman dos papales, como órgano que resuelve sobre la responsabilidad de un servidor público y el del órgano que acusa sobre esa responsabilidad., pues al no existir una delimitación de estas dos funciones se parcializa el procedimiento dejando en estado de indefensión al servidor público que se presume responsable; o por el contrario si existe línea de protección se declara improcedente la impugnación hecha al funcionario, quedando en entre dicho la imparcialidad de la Contraloría Interna,

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Si la investigación la realiza el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondientes, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Sí, por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta informará a la Contraloría interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto a las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como en el caso de las responsabilidades mayores.

Durante esta etapa, la autoridad, investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultaren responsable de la falta que se les imputa (término utilizado en la Ley de la Materia), será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificación será quien otorgue la autorización.

Instrucción.

Entendiendo como Instrucción la fase preparatoria del procedimiento administrativa cuando se recoge y materializa a los elementos de interés para el proceso.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la ley de la materia.

En este artículo se considera los preceptos que contienen los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá de llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades de todo procedimiento

exige, en los términos de Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente.

Aunque se difiere que en este momento sea el idóneo para cubrir todos estos requisitos, por lo que debe de existir otro espacio de tiempo para que ofrezca pruebas, pues el procedimiento solo es una sola audiencia, en donde impone la obligación de probar su defensa y sus excepciones; lo que implica un retroceso en el estado de derecho, debido a que el servidor público será responsable de las irregularidades que se le atribuyen hasta en tanto no pueda desvirtuarlas, situación por demás injusta, pues el principio de legalidad y seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la autoridad se deben producir a través de formas que sirvan de garantía para que el servidor público actúe libremente.

Y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al Servidor Público, en los términos antes mencionados.

Para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si este aun continua en funciones. Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "... para permitir el juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal este en posibilidades de dictar sentencia".¹⁷

Decisión.

Integrado al expediente con todos los elementos necesarios para permitir que el juzgado se forme una clara convicción de los derechos el procedimiento entra en la etapa de decisión.

Según lo dispone la fracción II del artículo 64 de la ley, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia o en su caso el desahogo de las pruebas), y notificarse dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Aunque como ya se menciona resulta ineficaz la anterior situación en razón de que, no existe juzgador imparcial para resolver sobre la posible responsabilidad del servidor público, sino que es el representante de la Unidad de Contraloría Interna quien decide la sanción, por ello se insiste en quien se debería de contar con un órgano independiente que determinara la imposición de sanciones administrativas.

Con un propósito de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, el legislador estableció los plazos relatados en anterior que de acuerdo con la realidad resultan utópicos puesto que es casi imposible su cumplimiento, por lo que sería conveniente que fueran ampliados razonablemente a tres meses de dictar resolución y notificarla dentro de los treinta días a su emisión.

¹⁷ Cipriano Gómez Lira, *Teoría General del Proceso*, México, UNAM, 1987, p.23.

De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirán para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que sino justifican el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable) incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la ley de la material. Reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, en cuyo caso, el artículo 76 de la ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica de dos tercios, y la posibilidad que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

También se hace notar que en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores por una sola vez cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos.

- a) No implique infracciones graves;
- b) No constituyan delito;
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten.
- d) Y el daño causado no exceda de 100 veces el salario mínimo.

Ejecución.

La última etapa del procedimiento sancionador se inicia con la notificación de la resolución, a la que se hizo referencia en el punto anterior, ya que la sola

emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo que se produce con la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación".¹⁸

En los términos del artículo 75 de la Ley, las resoluciones sancionadoras que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que es característica. Sin embargo, en los términos en que esta redactado este artículo de lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que las sujeta a lo previsto en " La Ley Correspondiente", y como quedó establecido en anteriores afirmaciones, no existe ninguna ley que sea la correspondiente.

Por tanto, se requiere una reforma a este artículo, que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de su característica de presunción de validez y eficacia no están sujetos a la validación de una autoridad diferente.

Finalmente, a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponden para los efectos de su cobro.

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley debe llevarla la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

¹⁸ Idem, p.36.

3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Es menester precisar que para que exista la sanción, es necesario que existe la infracción a la disciplina administrativa; entendiéndose que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo puede dar lugar a una infracción o delito, o a ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico. Lo importante en este caso es precisar en qué momento estamos frente a la infracción o al delito.

En el Sistema Jurídico Mexicano se utiliza el término infracción como una especie de ilícito, y el delito como la otra.

Es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito, de lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o ante autoridad administrativa tratándose de las infracciones.

Lo importante es determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta, o el tipo de valores lesionados -la vida, propiedad, honor, etc.- es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando el ilícito solo se perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

Es de notar que en la Constitución Mexicana utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre ellas y los delitos.

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública se

convierte delimitar aquéllas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo 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 aquélla sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

De acuerdo a 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 o 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 sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado."¹⁹

Del concepto expuesto se puede afirmar que el fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

a). Mantener la observancia de las normas en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b). Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta de que dispone la norma puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

¹⁹ García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1974, p224.

c). Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución la inhabilitación.

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que presente al infractor, ya que cuando se trata del estado de sujeción del servidor público las sanciones tienen características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, siendo éstas las funciones disciplinarias, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, por lo que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción de policía.

Sin embargo la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa tendrá la característica de ser disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca. En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, que se refiere a los actos y omisiones de los servidores públicos que afecten el correcto ejercicio de la función pública.

a).- Apercibimiento y amonestación.

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, haciendo una diferencia de éstas al señalarlas en fracciones diferentes, sin embargo se considera que 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, pues cuentan con los mismos elementos, tales como:

- a) Previamente se cometió un ilícito.
- b) Se hace conciencia de la conducta indebida, y
- c) Se conmina al infractor para que no vuelva a cometer la conducta.

En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sancionador, en el registro de sanciones, y en su caso, en el expediente personal del sancionado.

Cuando el apercibimiento o la amonestación se imponga 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 la forma de hacerla pública.

Aunque podría considerarse que, la diferenciación en la ley sea por la primera es más leve que la otra, ya que como se explico no jurídicamente no existe diferenciación.

b) La suspensión.

La suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo 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 estas resulta la inocencia del servidor 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.

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecidas, según los artículos 53 fracción III y 56 fracción I de referencia, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la situación de empleados de base y de confianza.

En efecto, aunque la fracción I del artículo 56 se dispuso que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna respecto de la calidad del trabajador, en la fracción III del mismo artículo se repite la disposición pero combinada con al relativa a los servidores públicos de confianza, lo cual, aunque se encuentra separado gramaticalmente, hace suponer que ambas sanciones sólo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trata de servidores públicos de confianza.

Además de lo referido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice: "La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirá sus efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público".

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Lo que surge la duda de ¿Cual Ley correspondiente? Si la ley que regula lo relativo a responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, no se encuentra claramente establecido en la Ley de la Metería.

De tal manera que cuando la suspensión en el empleo, cargo o comisión de un empleado de confianza, la sanción se aplicará por el superior jerárquico y cuando el servidor público sea de base, deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

Sin embargo, en la Ley Federal del Trabajo no existe alguna causal que establezca esta situación, ya que ninguna de las fracciones de su artículo 42 la prevé. Lo mismo sucede en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 45 no regula este caso de suspensión. De manera terminante se excluyo la aplicación del Código Penal, "La Ley correspondiente", ya que su aplicación queda excluida del ámbito de la Facultad Disciplinaria de la función pública.

Por tanto ninguna de las leyes laborales que pudieran considerarse las correspondientes prevé algo al respecto. En tal virtud, resulta necesario modificar la fracción III del artículo 56, eliminando la referencia la suspensión, que ya fue establecida en la fracción I del mismo artículo, así como el segundo párrafo del artículo 75 y en todo caso, agregar una fracción a los artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo y 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en que se prevea la suspensión impuesta en resolución firme de autoridad administrativa.

c) Destitución del Puesto.

Se ha considerado sobre la imposición de la sanción, por que se considera que se imponen sobre los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia se ha generado, en virtud, de que tal texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que "...la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico..." y que " la Secretaría promoverá los procedimientos ... demandando la destitución del servidor público responsable ..." que por su redacción, al igual que en el caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

A esto la doctrina clásica argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la clasificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículo 109 fracción III y 113 al citar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

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 la responsabilidad para el patrón, "la resolución firme de la 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.

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "La resolución definitiva de destitución, impuesta por autoridad administrativa", y cambiar la expresión "demandar" por "imponer", en la fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que daría plena eficiencia el ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que no puede quedar superdotada a que una autoridad diferente válida sus actos.

d) Sanción Económica.

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrá imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica, éste es el principio que sigue la ley reglamentaria, es sus artículo 54, fracción VII y 55.

Otro aspecto que es importante destacar es el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdos con las circunstancias particulares en cada caso, que implican las

individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 y que ha sido reconocida por los tribunales y la doctrina.

Y que la sanción económica tiene grandes implicaciones que repercuten en otras leyes, vigentes con anterioridad a la reforma del Título IV de la Constitución y su ley reglamentaria.

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 y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el financiamiento de pliegos de responsabilidad, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Sin embargo, estas disposiciones fueron derogadas conforme a lo establecido en el artículo primero transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues es esta quien finca la responsabilidad administrativa.

Por otra parte, la sanción económica adquiere el carácter de crédito fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual se les otorga la preferencia y ejecutividad en razón de ser ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

De acuerdo con lo anterior, y para una adecuada regulación de la sanción económica que comprenda, tanto la multa como la reparación del daño, sería conveniente promover la reforma a la fracción VI del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de consignar que la sanción económica comprende la multa hasta de dos tantos, de acuerdo a la

motivación procedente en los términos del artículo 54, así como la reparación del daño causado, eliminando el texto actual de dicha fracción, que solo repite la competencia que ya está precisada en el artículo 60 de la propia ley.

e) Inhabilitación temporal.

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 se debe 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 desvirtuado 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 autoridad competente, sin precisar a que autoridad se refiere, a diferencia de las otras sanciones reguladas en diversas fracciones del artículo 56, en que expresamente se dispone en su autoridad se deposita la facultad sancionadora.

De la misma forma, los artículos 75 y 76 se refiere a la sanción de inhabilitación, que quedará a juicio de quien resuelva, independientemente de que deberá sufrir 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 al 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 congruencia y unidad a la regulación de la facultad sancionadora y al procedimiento disciplinario.

Los cuales se sujetan a las siguientes reglas:

I. Prescriben en un año si al beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II. En los demás casos prescriben en tres años;

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribieron en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento que se hubiere cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que se alude este precepto se interrumpirá al iniciarse su procedimiento administrativo disciplinario.

3.5. RESOLUCION AL PROCEDIMIENTO Y MEDIOS DE IMPUGNACION.

Concluidas las investigaciones para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, así como la audiencia que establece el procedimiento de ley en su artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y desahogadas las pruebas, si las hubiere la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, en la cual se impondrá la sanción a que se hizo acreedor el servidor público, misma que se encuentra a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la sanción económica.

En estos términos, la resolución que imponga la sanción administrativa o la económica la cual deberá seguir el procedimiento que establecen los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 54, 55 y 56 del mismo ordenamiento.

Para la calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en las siete fracciones del artículo 54 de referencia, que constituye la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas en acuerdo de arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que, se establecen en el artículo 53 de la ley, puesto que, con la debida motivación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin seguir ningún orden en particular.

MEDIOS DE IMPUGNACION.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias.

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, el sistema jurídico mexicano tienen un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales", sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

La facultad disciplinaria de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias; uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley, del cual destacan los siguientes aspectos:

- 1.- Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.
- 2.- Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos de resolución en que se impone la sanción.
- 3.- El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida. acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la

proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

4.- Se establecen como plazos: 30 días para emitir la resolución correspondiente y 72 horas para notificarla.

Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no tanto como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no es posible que se resuelvan dentro de los 30 días siguientes al cierre de la instrucción, lo cual no afecta la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, y sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando no se justifique la demora.

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación, para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones V y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representan una ventaja para el servidor público ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del

recurso administrativo es de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

También debe considerarse el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque en el procedimiento contencioso-administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Pues el artículo 72 de la Ley de la materia señala que: se suspenderá la ejecución de la resolución recurrida cuando se trate de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación y si se trata de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos; a) que se admita el recurso, b) que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y c) que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Por otra parte, el único problema que puede presentarse en la elección de la vía ante el Tribunal Fiscal es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por su parte, el juicio de nulidad se sustentará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, en razón del domicilio de la

autoridad que impuso la sanción o resolvió el recurso y conforme el procedimiento que al efecto se establece en el Título VI del Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO IV
LOS ELEMENTOS QUE MOTIVAN LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.1. LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD.

Como ya se dijo en el capítulo anterior los elementos que constituyen la motivación de las sanciones que se imponen a los servidores públicos, son los contenidos en las siete fracciones del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales serán determinadas en acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista una sistematización para uniformar las decisiones de los asuntos, por ello de que en el presente capítulo se deberá proponer una solución a esta subjetividad, para determinar la sanción aplicable y su debida motivación, sin que esto implique que se restrinja el ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad que tiene para resolver el procedimiento administrativo; en todo caso deberán ser tomados en cuenta para resolver con justicia el asunto.

Es menester establecer y poner en la balanza de la justicia las circunstancias que originaron la falta a las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y medir las circunstancias y actos que mediaron en la comisión de la infracción al servicio público, a fin de imponer una sanción justa y equitativa al infractor para no ir más allá de lo que marca la ley, así pues estos elementos se deben considerar para atenuar o agravar la sanción impuesta.

En tal caso "atenuante" es la circunstancia concurrente en la concusión de la infracción susceptible por su naturaleza de animar la responsabilidad y la

consiguiente sanción del autor, contrario a la agravante la cual tiende a aumentar el grado de responsabilidad de la acción u omisión del servidor Público.

El primer elemento es "La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella"; lo cual pone ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por infracción grave, ya que, como quedo expuesto, la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla.

Por tanto, quedará al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad en cada caso, lo cual resultará subjetivo, ya que podrá variar de una a otra infracción, en detrimento del principio de certeza jurídica, por lo que, se insiste, resulta indispensable que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

Lo anterior puede solucionarse si se adoptan ciertos criterios para imponer sanciones; identificando las faltas a las que se les puede aplicar determinadas sanciones; esto tendría como consecuencia practica sistematizar y uniformar las decisiones de los asuntos, pues la resolución de cada caso sería mas justa y equitativa al establecerse más o menos soluciones similares o de la misma especie aplicables a faltas idénticas y, sobre todo las sanciones más severas se reservarían para las faltas graves.

De tal manera podemos sostener, que jurídicamente es posible adoptar ciertos criterios operativos para resolver el procedimientos administrativo a partir del sistema absolutamente discrecional que contiene la ley, lo cual no entraría en contradicción ni sería opuesto a la misma, toda vez que dichos criterios no son

normativos y se adoptarían dentro del mismo marco discrecional que ésta previene.

Lo primero que es necesario hacer es clasificar las faltas administrativas que prescribe la ley, es decir el incumplimiento de las obligaciones que se impone a los servidores públicos, mismas que se encuentran en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que para proceder a clasificar obligaciones tan diversas es menester contar con los criterios que permitan realizar la clasificación, es decir, agrupar a las obligaciones por los factores cuyos rasgos peculiares permiten diferenciar por sus circunstancias particularísimas uno o varios eventos de otro u otros a pesar de pertenecer a la misma especie.

Estos criterios son: La causación del daño, la producción del lucro, la desobediencia a un mandato de autoridad; pudiendo ser de la siguiente manera:

F	QUE NO CAUSAN DAÑO, NI LUCRO	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIV.
A	QUE PUDIENDO CAUSAR LUCRO NO SE PRODUCE	XIII, XVI, XXIII
L	QUE CAUSAN DAÑO Y LUCRO	III, III, IV, XIII, XV, XVI, XVII, XXIII
T	QUE RESULTAN VIOLATORIAS DE RESOLUCIONES FIRMES	XII
A	A LAS QUE SE LES ASIGNA UN PROCEDIMIENTO DISTINTO DEL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA	XVIII

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
---	--

Como se aprecia puede originar dos resultados, uno de carácter formal, es decir que no provoco daño, pero incumplió alguna norma interna y otros de carácter formal y material, cuando se incumplió la norma interna y provocó un daño y lucro, elementos que son base para establecer los grados de gravedad y sancionar de la manera más justa.

En tal caso la forma de tomar en cuenta esta fracción para imponer sanciones administrativas, estableciendo primeramente los grados de gravedad, representados en el cuadro anterior y posteriormente fijar la sanción a que se ha hecho acreedor, para lo cual se presente de la siguiente forma.

GRUPO I APERCIBIMIENTO O AMONESTACION.

GRUPO II AMONESTACION

GRUPO III SUSPENSION. si el lucro o el daño fue mínimo o bien si este fue reintegrado.

DESTITUCION. si el daño o lucro obtenido fue menor a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F. y en caso de no reintegrarla también se le impondrá **SANCIÓN ECONÓMICA**, pero si el lucro excedió de dicho monto se le impondrá inhabilitación la cual puede ser de un año hasta veinte dependiendo del monto que se causo daño o lucro.

GRUPO IV DESTITUCION

GRUPO V EL QUE DETERMINE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

4.2.- LAS CIRCUNSTANCIAS SOCIOECONOMICAS DEL SERVIDOR PUBLICO.

La segunda fracción del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a las circunstancias socioeconómicas del

servidor público, las cuales deben conceptualizarse como la forma social y económica que rodea al servidor público, tomado en cuenta su relación con la sociedad y el lugar que ocupa en ella, así como el grado económico que representa en la misma, en relación con el grado de importancia que emplea el servicio público, que pudieran modificar la responsabilidad administrativa que se le atribuye.

Por ello es de considerar como circunstancias sociales, a la situación social del servidor público, tales como: su estado civil, el número de familiares, su preparación académica, el lugar donde habita, las condiciones de la zona que habita, y su relación con el medio social de su comunidad.

Y a las circunstancias económicas, como la situación económica del servidor público, tales como; su sueldo mensual que percibe, el número de dependientes económicos, la distribución de sueldo, si su cónyuge también percibe ingresos y demás situaciones económicas que se relacionen con el servidor público.

La forma de tomar en cuenta estas circunstancias para imponer sanciones administrativas, es partiendo de la idea que mientras más elevadas sean las circunstancias socioeconómicas, será mayor la responsabilidad del infractor, pues considerando que el servidor público no tenga problemas ni sociales ni económicos, se observa que no tenía justificante para incumplir sus obligaciones, en tal caso será atenuante el hecho de que presente algún problema social o económico en su vida; y agravante el hecho de presentar una posición desahogada, segura y estable.

Por tanto una vez determinada la sanción esta ira disminuyendo o aumentando de acuerdo a los hechos atenuante o agravantes sobre esta fracción

II.

4.3. EL NIVEL JERARQUICO, LOS ANTECEDENTES Y LAS CONDICIONES DEL INFRACTOR.

La tercera fracción obliga a que la autoridad tome en cuenta el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la toma de valoración de esos elementos.

Por ello de que al respecto, se debe delimitar a que se refiere el concepto del nivel jerárquico, éste se refiere a las funciones o poderes que ejerce en una relación de subordinación, es decir, el cargo que ocupa, pues se debe considerar si recibe instrucciones, o bien da instrucciones, pero al mismo tiempo recibe instrucciones, o sólo da instrucciones.

La forma de tomar en cuenta a este elemento debe ser la siguiente:

-Si tiene el nivel jerárquico de ser un servidor público "operativo", es decir que solo recibe instrucciones sin tomar decisiones, se considera que si el incumplimiento de obligaciones fue por instrucciones de su jefe inmediato entonces será atenuante, siempre y cuando no se este de acuerdo en ellas; si fue por convicción propia es agravante.

-Si su nivel es mando medio, o sea de Jefe de Departamento o equivalentes de entenderse que da instrucciones a sus subordinados, pero que también recibe de su jefe inmediato, en tal caso si el incumplimiento se derivó de una instrucción de su jefe inmediato será atenuante, siempre y cuando no se encuentre de acuerdo con la instrucción recibida, y agravante si fue por convicción propia el dar la instrucción que origina incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos; de igual forma si su

falta se debe a la falta de supervisión será atenuante, ya que los servidores público "operativos" o técnicos, son los que aplican directamente las normas internas de procedimientos en la Administración Pública Federal.

-Si su nivel es superior, a nivel de Director o equivalente, entonces es de considerar que sólo da instrucciones, por lo que se considera agravante, y solo será atenuante en el caso de haber realizado una deficiente supervisión.

El concepto de antecedente se debe considerar como los hechos y circunstancias relativas al servidor público anteriores al momento de haber infringido alguna obligación de la Ley Federal de Responsabilidades Públicas, afectando sus funciones y cargos desempeñados, los cuales se deben tomar en cuenta para imponer sanciones de la siguiente forma:

-Si realizó diversos cargos o funciones en la Administración Pública Federal y siempre cumplió con la norma, con la máxima diligencia en el servicio que le fue encomendado o con la mayor eficiencia en su desempeño por lo que será atenuante.

-Si realizó por menos de un año el cargo en el cual cometió la infracción a la Ley de la Materia, y de acuerdo a sus aptitudes, es atenuante, en virtud de carecer del conocimiento apropiado para realizar sus funciones.

-Si realizó por mas de un año las funciones en las cuales cometió violación a la Ley de los Servidores Públicos citada, es agravante, pues conocía adecuadamente las funciones que realizaba y los lineamientos en los que se basa su actuación.

Aún y cuando las condiciones del infractor se refieren a una forma no susceptible de apreciar se debe analizar a fin de obtener el resultado del subconsciente, las cuales se traducen en los acontecimientos futuros e inciertos

susceptibles de afectar la calidad de los actos del infractor que lo arrojaron a realizar un incumplimiento de obligaciones, es decir, la situación o la calidad de las circunstancias internas del infractor que lo llevo a transgredir las normas administrativas, consciente e inconsciente, es decir, debe analizarse las situaciones interiores que originaron violación a la norma administrativa.

La forma de tomar en cuenta este elemento se traduce de la siguiente forma será atenuante cuando el infractor presente un importante estado de necesidad o bien presionado por algún factor externo que lo orillo a cometer una infracción a las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o bien se encontraba inconsciente de lo que podría provocar su actitud en el servicio público. En caso contrario será agravante.

4.4. LAS CONDICIONES EXTERIORES Y LOS MEDIOS DE EJECUCION.

De igual manera, se deberán de tomar en cuenta las condiciones exteriores y los medios de ejecución, según la fracción cuarta, entendiendo como condición exterior a las circunstancias que rodearon las acciones del infractor que realizó un incumplimiento de obligaciones de la Ley de la materia, dirigidas a la consecución de un fin ideada o proyectada; con el propósito de precisar la intencionalidad en la conducta, de tal forma que se debe tomar en cuenta así:.

-Si carecía de normatividad aplicable a los casos, que tramita será un atenuante, pues carecía del medio para conducirse con apego a la norma.

-Si tenia cargas de trabajo elevadas, comprobables por supuesto, será atenuante, toda vez que no es posible atender todos los asuntos recibidos a trámite, sobre todo en un país que el principal motor de la maquinaria administrativa se realiza a petición de los gobernados, la cual la cantidad de ellos es elevada. En caso contrario a estos supuestos, serán atenuantes.

Y por medio de ejecución, como los instrumentos que se utilizaron para cometer la infracción de la ley, de tal forma que será atenuante, cuando los elementos para la consecución de ésta no fueron preparados por el servidor público, sino que fueron circunstancias exteriores que así lo provocaron, en caso contrario cuando hayan sido preparados por el servidor público, se entiende que fueron utilizadas subterfugios o maquinaciones que hacen presumir el dolo o mala fe en la ejecución de los hechos, será agravante.

4.5. LA ANTIGÜEDAD DEL SERVICIO.

El quinto elemento que señala el dispositivo de referencia es la antigüedad del servicio, aunque debiera decir la antigüedad en el servicio, lo cual se entiende como el tiempo que lleva desempeñando sus funciones, para que con ello se identifique el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía al momento de la realización de los hechos, a fin de poder determinar el grado de malicia del infractor.

En tal cuestión, la forma de tomar en cuenta esta fracción al momento de imponer una sanción es, si realizaba por mas de cinco año el mismo cargo, entonces será agravante, pues conocía perfectamente sus deberes y obligaciones

en el servicio público; en caso contrario será atenuante, de igual forma, si posea una antigüedad de mas de cinco años y es la primera vez que comete infracción en el servicio público entonces será atenuante, dada la buena trayectoria de sus actuaciones en el servicio público.

4.6. LA REINCIDENCIA EN EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES.

La reincidencia es el sexto elemento a considerar, el cual se origina por volver a realizar la misma conducta anómala en el servicio público, y la resolución en que se le sancionó primeramente haya quedado firme, la cual es de considerar también que la reincidencia se debe a la fracción de incumplimiento del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no al manual o norma interna que describía sus funciones, la forma de tomar en cuenta es como agravante, pues aun y cuando fue sancionado anteriormente y tuvo conocimiento de los efectos de la sanción, se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de volver a infringir el mandato legal, no importándole los efectos de la sanción.

4.7. EL MONTO DEL BENEFICIO, DAÑO O PERJUICIO ECONOMICOS DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES.

Finalmente, se deberá tomar en consideración el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de las obligaciones que no es un dato para

graduar la sanción económica, pues ésta siempre deberá ser de dos tantos, ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como la relativa a la prescripción, que la considera en más o menos 10 veces; el tiempo de inhabilitación, la autorización para no sancionar.

De tal forma que beneficio son los bienes que recibe o la ganancia que obtiene el servidor público por el incumplimiento a las obligaciones que realiza en el servicio público. Daño o perjuicio es el menoscabo al patrimonio de la Administración Pública Federal, como consecuencia de la infracción a la norma administrativa.

Y la forma en que debe tomarse en cuenta, depende de esa ganancia obtenida o de lesión al patrimonio de alguna de las Dependencias en la Administración Federal, como consecuencia del incumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y tomado en cuenta el artículo 63 de la Ley citada, será atenuante, si el daño, o beneficio causado por el servidor público no existió hasta 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El poder del Estado sólo puede manifestarse a través de los individuos investidos de las atribuciones que la ley le otorga del que forma parte, por lo que la expresión de la voluntad de los servidores públicos le es imputada al Estado, de tal forma que las consecuencias de la actuación de la persona física se le atribuyen al órgano en los términos del derecho público.

SEGUNDA: Toda persona que realice cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, se le debe aplicar lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, en razón del interés general y conforme a los principios de la disciplina funcional establecidos en la Constitución Política, en su Título IV como una responsabilidad administrativa, la cual no debe confundirse en un régimen laboral o civil.

TERCERA: El sistema de responsabilidades de los servidores públicos tiene una adecuada estructuración con la clara diferenciación de los aspectos penal, político, y civiles de la responsabilidad funcional lo que permite identificar los aspectos normativos, orgánicos y procesales de la responsabilidad disciplinaria.

CUARTA: La facultad disciplinaria es un deber establecida en la ley, toda vez que nace en razón del interés general, para que el ejercicio de la función pública se ajuste a los valores previamente determinados con independencia de la voluntad de las partes que interviene en la relación de servicios por lo que

expresamente se establecen en la ley, para constituir un Código de Conducta del Servidor Público, diferente del régimen laboral.

QUINTA: Entre las infracciones administrativas destacan las disciplinarias, constituidas por una conducta de acción u omisión, violatoria de una obligación establecida en la ley, realizada por una persona sujeta a una relación en el ejercicio del servicio público.

SEXTA: Las sanciones disciplinarias que impone la autoridad a los servidores públicos constituyen actos administrativos sujetos a los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso, con las características de presunción de validez y de ejecutividad, por lo que conforme al principio de separación funcional de poderes, su eficacia no depende de la validación por parte de otro poder, por tanto de igual forma deberá reformarse el contenido de las fracciones II y VI del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para evitar la confusión que se genera con la expresión de la sanción de destitución "se demandará", cambiándola por "se aplicará", a fin de darle a la facultad sancionadora el carácter ejecutivo que le corresponde de acuerdo a la naturaleza congruentes con la idea expuesta, también será necesario adicionar sendas fracciones en los artículos 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para establecer como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el Estado "la destitución" impuesta como sanción por autoridad administrativa".

SEPTIMA: La suspensión del empleo, cargo o comisión se encuentra establecida como sanción disciplinaria y como medida procedimental. Como

sanción disciplinaria conforme a las fracciones I y III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera una confusión, por la diferenciación que la fracción III hace entre servidores públicos de base y de confianza, diferenciación que debe ser eliminada según se expuso en la Tercera Conclusión, además de que el artículo 75 de la propia ley se establece que esta sanción se sujetará a lo previsto "en la ley correspondiente", sin que se aclare cuál es esa ley, por lo que debe ser eliminada al igual que la referencia a la suspensión, contenida en la fracción III del artículo 56. En todo caso, se deberán adicionar fracciones a los artículos 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se prevea la suspensión impuesta por resolución firme de autoridad administrativa, sin temor a lesionar sus derechos laborales.

OCTAVA: La facultad disciplinaria es inherente al poder jerárquico que priva en toda organización para la consecución de sus objetivos su ejercicio corresponde a los titulares de cada Dependencia, quienes la ejercen a través de sus órganos de control interno, denominados Unidades de Contraloría Interna o Contralorías Internas, conforme a la competencia que le señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los reglamentos interiores correspondientes, y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

NOVENA: El procedimiento disciplinario, como todo procedimiento administrativo debe cumplir con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que en caso contrario puede dar lugar a confusión o discrecionalidad en la apreciación de la ley por ende una ilegalidad. Este procedimiento se inicia en forma oficioso o con las quejas o denuncias de los

governados; se instruye por las contralorías internas y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, respetando el derecho de audiencia; se resuelve con la valoración de los elementos disponibles y se ejecutan como todo acto administrativo, sin la homologación por parte de otra autoridad, sin embargo no se establecen formalidades esenciales del procedimiento en la ley reglamentaria, de ahí la falta de adjetividad.

DECIMA: El procedimiento disciplinario prevé los medios de defensa especializados, independientes de los que establece el sistema judicial del país. En primer término, el recurso administrativo de revocación, de carácter optativo, que posibilita la impugnación de la sanción en sede administrativa a fin de que la misma autoridad que la impuso revise que su actuación se ajuste a la legalidad, con base en un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

DECIMA PRIMERA: Para una mejor precisión es necesario que la ley establezca las infracciones graves y leves, de acuerdo con parámetros como la intencionalidad y el nivel de afectación de la disciplina; los agravantes y atenuantes en razón de la reincidencia, el grado de participación de la infracción y las condiciones personales de los infractores, así como las infracciones mayores y menores con base en el daño causado o el beneficio obtenido, y no de acuerdo al monto de la sanción. Para todo ello, será necesario la reforma a los artículos 54, 56 fracción VI y 60 de la ley de la materia, con el fin de eliminar al máximo de subjetividad en la valoración de cada infracción.

DECIMA SEGUNDA: Se ha visto que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha señalado un procedimiento para imponer las sanciones administrativas a que se hubiese hecho acreedor el servidor público, sin embargo se considera que el procedimiento señalado en el artículo antes invocado consiste básicamente en la audiencia señalada en la fracción I, y sólo por excepción algunas otras audiencias contempladas dentro de la fracción III del mismo ordenamiento legal invocado, por lo que debe ser modificado o en su defecto reglamentar la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues el procedimiento consiste en una sola audiencia, en donde no se impone la obligación a la parte acusadora de tener que probar su acción y solamente se deja al servidor público la obligación de probar su defensa y excepción; lo que implica un retroceso en el estado de derecho que se remonta a la época de la inquisición en que el servidor público será responsable de las imputaciones que se le hagan hasta en tanto no pueda desvirtuarlas, situación por demás injusta que debe ser modificada para seguir viviendo en el régimen de derecho que nos permita tener la seguridad jurídica de actuar libremente en los términos señalados en la parte dogmática de la Carta Magna, ni se establecen otra serie de formalidades, esenciales al procedimiento disciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1994.
- BERNAL PINZON, Jesús. Delitos contra la administración pública y asociación para delinquir. Bogotá, Editorial Temis, 1995.
- BLANCO MOHEMO, Roberto. La Corrupción en México. México, Lito-Ediciones Olimpia, 1990.
- BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. Madrid, Editorial E.I.S.A., 1989 vol. I, 3a. ed.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México, Editorial Porrúa, 1992.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. México, Editorial Porrúa, 1992, 2a. Ed.
- DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado, México, Editorial Porrúa, 1978, 11a. Edición.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, Editorial Limusa, 1996.
- _____. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, 1996, 1a. Ed.
- DIEZ, Manuel M. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Plus-ultra, 1993 tomo I.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa, 1995.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1996, 25a. Ed.
- GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal. México, Editorial Cárdenas, 1992.

Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación. México, Editorial UNAM, 1995.

- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. México, Ediciones Botas, 1996.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado (Traducida por Luis Tobiol). 5ª. Edición en español. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1963.
- JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Buenos Aires, Editorial Albatros, 1981.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público. México, I.N.A.P. Praxis no. 65, 1994.
- LORCA NAVARRETE, José Francisco. Adolfo: Posada Teoría del Estado. Anales de la Universidad Hispana, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1973, Editorial Católica Española S.A. de C.V.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. México, Editorial Harla, 1995. 1o. y 2o. curso 3a. ed.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1993, 5a. Ed.
- ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. México, Editorial PAC, 1996.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa, 1993.
- RENDON HUERTA, B. Teresita. Derecho Municipal. México, Editorial Porrúa, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1993 tomo I y II, 12a. Ed.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1996, 8a. Ed.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1992, 1994, 1996 y 1997.
- Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, I.N.E.G.I., 1992, 1994, 1996 Y 1997.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, 1997.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 1997.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 1997.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, 1997.
- Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, 1997.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal. Editorial Porrúa. 1997

HEMEROGRAFIA

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. México, Instituto Nacional de la Administración Pública. Premio 1990.
- ITURRIAGA, José y otros. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. México, Secretaría de la Presidencia Mexicana, 1986.
- OVALLE FAVEL, José. La nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del D.F. y de los Altos Funcionarios de los Estados. México, Gaceta informativa año 7 vol. 9 del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1990.

PATTON GLADE, William. Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas. México, Secretaria de la Presidencia, 1986.

P.R.I. Constitución Política de los Estados de la República Mexicana. Procuraduría General de la República. La responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. México, Revista Semanal del P. R. I., 1990.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, México 1989, 3*. Edición.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo X. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1969.