



300609
UNIVERSIDAD LA SALLE 13

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M. 2ej

**EL REGIMEN JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

IGNACIO RAFAEL MARTINEZ SOREQUE

ASESOR DE TESIS: LIC. JAIME ARTEMIO VELA DEL RIO

MEXICO, D F.

ABRIL 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



LA SALLE

MEXICO, D.F., a 5 DE ABRIL DE 1995.

SEÑOR
DOCTOR
LUIS RODRIGUEZ MANZANERA
DIRECTOR DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA ULSA,
P R E S E N T E.

Estimado señor Director:

Por la presente me permito informarle que me fue asignado para su corrección y dirección el trabajo de investigación realizado por el Pasante IGNACIO RAFAEL MARTINEZ SOREQUE, denominado: "EL REGIMEN JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO".

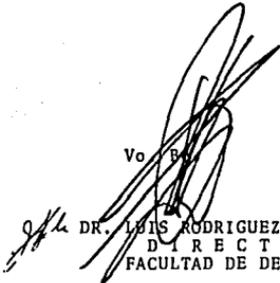
Este trabajo reúne más que satisfactoriamente los requisitos exigidos al presente tipo de trabajos, así como las características metodológicas para los mismos.

Por otra parte, considero que la bibliografía es reciente y adecuada para dicho tema, considerando que por el interés del trabajo y por su cuidadoso desarrollo y la precisión de sus conclusiones alcanzadas, el sustentante merece mi felicitación y reconocimiento, otorgando mi VOTO APROBATORIO.

Sin otro particular, aprovecho el conducto para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E


LIC. JAIME A. VELA DEL RIO


Vo. Bo.

DR. LUIS RODRIGUEZ MANZANERA
DIRECTOR
FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD LA SALLE

BENJAMIN FRANKLIN 47, TEL. 516-99-60 MEXICO 06140, D.F.

A MIS PADRES,

A quienes les debo la vida
tan plena, que siempre me han
brindado.

A MI ESPOSA,

Que es la imagen de la pureza
y amor que busco en la vida.

A MI HIJO,

Que es la fuerza inspiradora
para la consecución de mis logros
que finalmente son para él.

A MIS HERMANOS

Por su convivencia y ejemplo.

A MIS PROFESORES

Por haber contribuido a
la consecución de la meta
que hoy alcanzo.

AL LIC. FLORENTINO DOMINGUEZ CARBAJAL,
Por su amistad, confianza e invaluable apoyo.

AL LIC. ALONSO ARAOZ DE LA TORRE,
Por la fortuna de conocerlo.

AL LIC. DANIEL BADILLO CARDOSO,
Por sus enseñanzas.

A LA UNIVERSIDAD LA SALLE,
Por los conocimientos, formación
y principios que me han permitido
afrontar la vida.

A MIS AMIGOS,
Por que me permiten descubrir
día a día la bondad del ser humano.

I N D I C E

PAG

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A. GENERALIDADES.....	2
B. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	3
C. CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	4
C.1. POR LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES.....	4
C.2. EN FUNCION DE SU COMPETENCIA.....	5
D. FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	6
D.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA..	7
D.1.a. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DE LA CENTRALIZACION.....	9
D.1.b. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.....	12
D.2. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA..	18
D.2.a. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.....	19
D.2.b. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.....	21

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO FEDERAL.

A. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	27
B. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO.....	28
C. REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RELACION DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	31
C.1. INCORPORACION DEL SERVIDOR PUBLICO.....	32
D. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	35
E. EL PODER DISCIPLINARIO Y SUS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	39
E.1. APERCIBIMIENTO.....	40
E.2. AMONESTACION.....	40
E.3. SUSPENSION.....	41
E.4. DESTITUCION.....	41
E.5. INHABILITACION.....	41
E.6. SANCION ECONOMICA.....	41
F. TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	44
F.1. RESPONSABILIDAD POLITICA.....	44
F.2. RESPONSABILIDAD PENAL.....	47
F.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	49
F.4. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	52
F.5. RESPONSABILIDAD LABORAL.....	54

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	56
A.1. ARTICULO 108.....	56
A.2. ARTICULO 109.....	62
A.3. ARTICULO 110.....	66
A.4. ARTICULO 111.....	69
A.5. ARTICULO 112.....	73
A.6. ARTICULO 113.....	73
A.7. ARTICULO 114.....	75
B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	76
C. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	77
D. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	77
D.1. PROCEDIMIENTO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN TRABAJADOR DE BASE.....	80
E. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	81

CAPITULO IV.

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. SU
SUSTANCIACION.**

A. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.....	84
B. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	88
C. AUTORIDAD COMPETENTE.....	90
D. SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO.....	93
D.1. RECEPCION.....	93
D.2. SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.....	93
D.2.1. CONCEPTO DE QUEJA Y DENUNCIA.....	94
D.3. ADMISION.....	95
D.4. TRAMITACION.....	95
D.5. INVESTIGACION.....	96
D.6. NOTIFICACION.....	97
D.7. AUDIENCIA.....	97
D.8. RESOLUCIONES.....	99
E.IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS..	101
E.1.RECURSO DE REVOCACION.....	101
E.1.2. EFECTOS DEL RECURSO DE REVOCACION.....	102
E.2. IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	103
F. PRESCRIPCION.....	104

G. SUPLETORIEDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	105
G.1. CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD.....	105
G.2. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	112
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	120

NOTA ACLARATORIA

En virtud del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, que señala como nueva denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y dado que esta dependencia se considera globalizadora en materia de responsabilidad administrativa; siendo este el tema central del presente trabajo, habrá de tomarse en cuenta la anterior adecuación para la mejor comprensión y desarrollo de esta tesis, que se conformó con anterioridad al decreto aludido.

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

En la actualidad, la Administración Pública en México ha venido experimentando cambios verdaderamente sustanciales que en esencia, redundan en la prestación real de un servicio público, a efecto de lograr uno de los fines del Estado, como lo es el bien común en la población que lo conforma.

En atención a lo anterior, la corriente de renovación moral de la sociedad ha influido a tal grado que una de sus vertientes se llegó a concretizar en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la cual se han venido estableciendo parámetros en el actuar de los integrantes de la Administración Pública Federal; señalándose desde el nombre mismo del ordenamiento la misión que el Estado les encomienda, dejando a un lado términos como el de funcionario, que en muchas ocasiones fue considerado como sinónimo de canongia o privilegio para aquel que era empleado por el Gobierno.

Como se ha manifestado, el servidor público se ve inmerso en un dispositivo legal específico que le señala entre otros aspectos, sus obligaciones y las sanciones que en su caso se le pueden aplicar. De ahí que este trabajo pretenda retomar de la teoría de la Administración Pública, los elementos que permitan ubicar al servidor público dentro de ésta, y con tales elementos realizar algunos apuntes al procedimiento administrativo disciplinario que marca la Ley de Responsabilidades ya señalada, planteando para ello las formas en que doctrinalmente se concibe la Administración Pública Federal, así como la manera en que ésta es contemplada por nuestra legislación. Igualmente, es motivo del presente estudio el manejo de las diversas responsabilidades que le son aplicables al servidor público en el desempeño de sus funciones y el régimen jurídico aplicable a la relación de trabajo de aquéllos.

Los comentarios al procedimiento administrativo disciplinario a que nos hemos referido en el párrafo anterior, se circunscriben básicamente a la propues-

ta de un código adjetivo que permita desahogar tal procedimiento con la debida claridad y legalidad, siendo en términos de los conceptos vertidos en el Capítulo Cuarto de esta tesis, el Código Federal de Procedimientos Civiles el ordenamiento que supletoriamente encuadra dentro de los límites descritos, no obstante que bajo una interpretación estricta de la ley en comento, se encuentre dentro de su articulado el que se apliquen al procedimiento por cuanto sean necesarios, los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales, situación de la que discrepamos, ya que dichos códigos están reservados únicamente a los hechos tipificables y por ende derivados de un delito. En el caso particular, el supuesto para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario es una irregularidad administrativa. Por lo anterior, con nuestra propuesta pretendemos sea subsanada y superada la disposición aludida.

Capitulo I

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A.Generalidades. B.Concepto de Administración Pública Federal. C.Clasificación de los Organos de la Administración Pública Federal. C.1.Por la naturaleza de sus funciones. C.2.En función de su competencia. D.Formas de Organización de la Administración Pública Federal. D.1.La Administración Pública Federal Centralizada. D.1.a.Concepto y Características de la Centralización. D.1.b.Organos que Integran la Administración Centralizada. D.2.Administración Pública Federal Descentralizada. D.2.a.Concepto de Administración Pública Descentralizada. D.2.b.Organos que Integran la Administración Pública Descentralizada.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A. GENERALIDADES.

Para estar en posibilidad de adentrarme en el estudio del tema de nuestra tesis, es menester hacer una breve referencia a los aspectos más importantes de la administración pública federal, toda vez que en ella se ubican tanto los organos encargados de la substanciación del procedimiento disciplinario como los sujetos de responsabilidades a los que aquél se aplica.

Antes de entrar en materia, considero conveniente hacer un breve comentario respecto de la ubicación de la administración pública federal dentro del estado, para lo cual se hace necesario establecer un concepto general de lo que debe entenderse por éste.

Desde el punto de vista doctrinal; dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de estado es bastante controvertido. Sin embargo, es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus propiedades jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al estado como al conjunto de individuos que se encuentran en un territorio jurídicamente organizados bajo una autoridad que los encamina a la consecución del bien común. (1)

Dentro de los elementos esenciales que constituyen el estado, la administración pública se encuentra inserta en el elemento autoridad, entendiéndose por ésta la instancia que dirige, encauza, coordina y armoniza las acciones de los individuos integrantes del estado para el logro del bien común.

La administración pública constituye la manifestación más evidente que todos los individuos integrantes de un estado pueden percibir de la actividad del poder público, puesto que se manifiesta a través de los actos materiales llevados a cabo por los órganos estatales. Es decir, constituye el principal instrumento del que dispone el estado para alcanzar los fines políticos, sociales y económicos que tienen conferidos, buscando crear la infraestructura necesaria para que en lo particular los individuos logren la obtención de sus propósitos.

(1) PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Personalísimo Comunitario", En: Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos, Ed. Jus, México 1977, p.192

B. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Como anteriormente señalamos, el estado es quien tiene a su cargo la satisfacción de los intereses colectivos mediante la función administrativa. Para tal fin, éste se organiza de una forma especial, constituyéndose así la administración pública.

La doctrina define a la administración pública como "el conjunto de organismos, dependencias e instituciones que con anuencia o por iniciativa del gobierno, realizan o ejecutan las funciones administrativas del estado, en atención a las necesidades que dicte el interés público". (2)

Molitor nos brinda una definición más exacta al señalar que la administración pública es, desde un punto de vista formal, "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y desde un punto de vista material, "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión." (3)

Una tercera postura, ecléctica aporta la siguiente definición: "Formalmente la Administración Pública es el conjunto de órganos públicos creados por la norma jurídica, en nuestro caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que coadyuvan al Poder Ejecutivo en la ejecución de los actos que deba realizar dentro del ámbito de su competencia; materialmente puede concebirse como la actividad que realiza dicho organismo para asegurar la ejecución de su misión." (4)

Estos dos puntos de vista son denominados por Miguel Acosta Romero como "orgánico y dinámico o funcional", respectivamente. (5)

- (2) BERNAL MUNGUIA, Salvador. La Administración Pública Estatal como instrumento de planeación, Tesis UNAM. Facultad de Derecho. México 1963, p.16
- (3) MOLITOR, A. Administración Pública. UNESCO. p.18. CIT. POS. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México 1984, p.119
- (4) HANDAN AMAD, Fauzi. "Análisis de la Ley Federal de Entidades Paraestatales". En: Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 10, Número 10, México, p.185
- (5) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México 1987, p.61

La amplitud de la función administrativa impone por una parte, la necesidad de crear órganos múltiples que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, la de contar con personas físicas que ejerciten esa competencia. (6)

C. CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

C.1. POR LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES.

La división de competencia entre los órganos de la administración pública, nos lleva a clasificarlos en razón de la naturaleza de las facultades que le son conferidas. Así, tenemos órganos de autoridad y órganos con el carácter de auxiliares.

ORGANOS DE AUTORIDAD.

Son aquéllos cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones.

Los órganos de autoridad de la administración pública pueden tener facultades tanto de decisión como de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

Gabino Fraga cita como ejemplo del caso anterior, al régimen municipal, en el que el ayuntamiento tiene el carácter de órgano de decisión (7). El ayuntamiento toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley pero no las ejecuta directamente. El presidente municipal es el órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a cabo las decisiones tomadas por el ayuntamiento.

(6) *Ibidem*. p.59. Acosta Romero señala lo siguiente: "Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos, por lo que ésta, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello."

(7) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 26ª, Ed. Porrúa. México 1987, p.126

ORGANOS AUXILIARES.

Quando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, estamos frente al concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con ese motivo una subclasificación de ellos.

En primer lugar tenemos a los órganos auxiliares de preparación, que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo término existen los órganos consultivos, que pueden ser colegiados o unitarios. Estos órganos se clasifican a su vez según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, en el caso de que el órgano de autoridad tenga una facultad discrecional para solicitar la opinión de este órgano de consulta, la función de este último será simplemente facultativa. En el caso de que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad, estaremos frente a un órgano de consulta obligatoria.

Por último, se puede presentar el hecho de que la autoridad esté obligada a seguir la opinión del órgano consultivo, en cuyo caso podremos hablar de un órgano ya no sólo consultivo, sino de decisión, que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

C.2. EN FUNCION DE SU COMPETENCIA.

La doctrina acepta tres criterios para dividir la competencia de los órganos de la administración, los cuales son: por razón de territorio, materia y grado.

POR SU TERRITORIO.

La competencia territorial se refiere a las facultades conferidas a los órganos generales u órganos locales. Así, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado tienen competencia general, ya que en su carácter de órganos federales, sus facultades se extienden a toda la República; mientras que la competencia del Jefe del

Departamento del Distrito Federal y de los delegados de las secretarías de estado dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, los caracteriza como órganos locales.

POR SU MATERIA.

La competencia por materia se refiere a la atribución de funciones administrativas a órganos que tienen la misma competencia territorial, respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración. Como ejemplo de esto último, podemos citar a las distintas secretarías de estado, a las que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal.

POR SU GRADO.

La competencia en razón de grado se refiere a la encomendación de actos con relación a la jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros. Tanto el órgano superior como el inferior conocen del mismo asunto, pero el primero está condicionado en su intervención a la conclusión de funciones del segundo.

Cada uno de los órganos que integran la administración pública requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste. De aquí deriva la necesidad de distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce en la esfera de competencia del órgano que representa, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

D. FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En atención a los postulados señalados en los puntos anteriores, resulta pertinente aclarar que al referirnos de este modo a la administración pública no queremos dar a entender que se encuentra separada o desvinculada del Poder Ejecutivo, sino que al estar constituido dicho poder de acuerdo con nuestra Carta Magna por un sólo individuo, le es necesario auxiliarse en otros órganos para llevar a cabo sus funciones.

Por otra parte, cuando hacemos referencia a la administración pública, hablamos de una manifestación activa de actos de planeación, decisión, ejecución y control que configuran una función del poder público: la función administrativa.

La función administrativa puede ser llevada a cabo de dos maneras: la primera, directamente por el estado y otra en forma indirecta, integrada por personas de derecho público que realizan funciones prioritarias o estratégicas de la economía y en las cuales interviene el estado, dando lugar a las dos formas de organización administrativas principales: la centralización y la descentralización. La administración directa por el estado constituida por órganos jerárquicamente estructurados, constituye la centralización; y junto a ella la administración indirecta integrada por un conjunto de entidades de carácter estatal con facultades de decisión y ejecución, personalidad jurídica y patrimonio propios que constituye la administración pública federal descentralizada.

D.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

La centralización se caracteriza por no tener personalidad jurídica propia independiente del estado, del mismo modo que tampoco tienen los órganos estatales primarios, siendo sólo medios por los cuales se manifiesta o expresa la voluntad del estado, el cual goza de una personalidad jurídica propia.

Hasta el año de 1981 nuestra Carta Magna preveía en su artículo 90 como forma única de la administración pública a la centralización (8). El texto original se conservó desde 1917 hasta el 21 de abril de 1981, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas al citado artículo, para quedar como sigue:

" La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de

(8) CFR. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 14ª, Ed. Porrúa, México 1987, p.855. Texto original: Art.90: Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria".

la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

La administración pública federal centralizada se encuentra integrada por secretarías de estado y departamentos administrativos, siendo la diferencia fundamental entre ambos el carácter eminentemente político de las primeras, mientras que los departamentos administrativos se encuentran encargados de realizar funciones meramente técnicas. En la actualidad existe un solo departamento administrativo, que es el Departamento del Distrito Federal; la creación de comisiones vinieron a suplir a los departamentos de estado, toda vez que estas últimas atienden necesidades específicas y una vez cumplido su objetivo desaparecen.

En la primera Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, se precisó la organización de la administración pública federal. Siete secretarías de estado compusieron dicha administración [la de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo] y cinco Departamentos [Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Contraloría].
(9)

A esta ley le siguieron las leyes de 22 de marzo de 1934; de 30 de diciembre de 1935; de 30 de diciembre de 1939; de 7 de diciembre de 1946; y de 23 de diciembre de 1958. Estas leyes únicamente hacen referencia a las secretarías y departamentos de estado como base de la administración pública federal (cabe aclarar que la de 34 incluyó dentro de las dependencias del Ejecutivo a la Procuraduría General de la República; a la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales; y a

(9) CFR. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Comentario al artículo 90 Constitucional, En: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4ª ed., México 1993, pp.371 a 375

los gobiernos de los Territorios Federales). Ello no obstante la presencia necesaria e indispensable de una serie de organismos: los descentralizados, punto de partida del sector paraestatal que, sin haber sido reconocidos por nuestra Constitución, el marco jurídico mexicano debió acogerlos, por ser indispensables para el mejor funcionamiento y desarrollo de la actividad administrativa gubernamental (10). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976 actualmente en vigor, establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

D.1.a. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DE LA CENTRALIZACION.

Como señalabamos anteriormente, la administración pública centralizada es el componente de la administración pública federal, integrado por un conjunto de órganos situados en un mismo nivel jerárquico y que guardan con el Presidente de la República una relación de dependencia jerárquica. La Ley Orgánica no establece concepto alguno de administración pública centralizada, sólo se limita a señalar su composición.

No obstante lo señalado, antes de adentrarnos en el estudio de la administración pública centralizada, es conveniente establecer el concepto "centralizar" en materia administrativa.

Centralizar no es sino reunir determinadas facultades en una autoridad superior que tiene respecto a otra, una relación de dependencia jerárquica.

Para Acosta Romero, "La centralización es la forma de organización administrativa, en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".(11)

La Centralización, en términos generales constituye una forma de organización administrativa que tiene las siguientes características:

- 1) **Unidad.**- A pesar de la diversidad de órganos que integran la administración pública, y la distinta naturaleza de sus funciones, existe unidad entre todos ellos;
- 2) **Facultad de Mando Concentrada.**- Esto significa que existe una concentración de la facultad de decisión y

(10) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p.59

(11) Ibidem. p.66

mando, pues el número de órganos que resuelven y realizan actos jurídicos que crean situaciones de derecho, es reducido;

- 3) **Fuerza Pública Concentrada.**- Existe una concentración de la fuerza pública, pues asimismo es reducido el número de órganos que pueden usar de ella para forzar la ejecución de las resoluciones dictadas por la administración;
- 4) **Relación de Jerarquía.**- De acuerdo con Sayagues Lazo (12) "la jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí a los órganos y funcionarios de la administración pública, mediante poderes de subordinación para asegurar unidad en la acción". Ello quiere decir que los órganos inferiores de la administración guardan una situación de subordinación y dependencia respecto de los superiores, y éstos a su vez cuentan con cierto poder respecto de aquéllos.

De las características que hemos señalado anteriormente, la que nos interesa para nuestra investigación, es desde luego la referente a la relación de jerarquía, por lo que analizaremos ésta con mayor profundidad.

La relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, mismos que a continuación se exponen:

Poder de Decisión.- La concentración del poder de decisión consiste en que sólo determinados servidores públicos que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver y realizar actos jurídicos en representación del órgano del que forman parte. Así, en la organización centralizada son pocos los órganos con competencia para dictar resoluciones jurídicas, y los demás simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia, en estado de resolución.

Poder de Nombramiento.- Esta característica implica la facultad de las autoridades jerárquicamente superiores para que a través de sus nombramientos, se designen a los titulares de los órganos que les están subordinados.

Poder de Mando.- El poder de mando dentro del régimen de la centralización, consiste en la facultad de las auto-

(12) FRAGA, Gabino. Op. Cit., p.171

ridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. Este poder puede ser ejercido de manera verbal o por escrito, a través de memorandums, oficios, circulares, acuerdos, etc. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Poder de Vigilancia.- Se refiere a la facultad de supervisar, material o jurídicamente a los subalternos y de verificar el cumplimiento de sus obligaciones. Este se realiza mediante actos de carácter puramente material que consisten en exigir la rendición de cuentas, práctica de investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos; y en general sobre todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.

Cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge en ellos una serie de responsabilidades civiles, penales o administrativas.

Poder de Revisión.- En principio general, la autoridad superior tiene la facultad de calificar la oportunidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados. Y decimos en principio, porque existen casos en que la ley declara que el acto realizado por un funcionario a quien se atribuye competencia es definitivo; por lo que implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata.

Poder Disciplinario.- Es el instrumento jurídico, con el que cuenta la administración, para garantizar el cumplimiento de los deberes que impone la función administrativa a sus servidores públicos. Esta facultad es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de aquí derivan una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, e ilícitos administrativos de los subordinados. Las sanciones a estas irregularidades pueden ser apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. De lo anteriormente expuesto, podemos señalar que éste poder constituye un medio de tipo interno con el que cuenta la administración pública para castigar la conducta de los servidores públicos que perjudique a la administración, a los particulares o a ambos. Nuestra tesis se enfoca principalmente en este punto, por lo que más adelante dedicaremos un apartado especial encaminado al estudio de éste poder.

Poder de Resolución de Conflictos de Competencia.- Entre los diversos órganos unidos por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuya facultades que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente para encargarse de un asunto especial.

Para estos casos la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

Para concluir este punto podemos señalar como principales características de la administración pública centralizada las siguientes: dependencia jerárquica directa del Presidente de la República; igualdad jerárquica entre sus componentes; carencia de autonomía financiera; carencia de autonomía orgánica; sus componentes gozan de autonomía técnica; y en ciertos casos gozan de facultades discrecionales de decisión.

D.1.b. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

El artículo 1º, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece los órganos que constituyen la administración pública federal centralizada. El precepto de referencia a la letra dice:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada." (13)

En las líneas siguientes haremos mención a cada uno de estos órganos:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Desde el punto de vista del derecho administrativo, éste es el órgano jerárquicamente superior en la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal.

En los estados federales con régimen presidencial como el nuestro el Presidente de la República tiene el doble carácter de jefe de estado y jefe de gobierno; funciones que en los sistemas parlamentarios son realizadas por distintos órganos. Como jefe de estado, el Presidente

(13) Ley Orgánica de la Administración Pública federal.
Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre
de 1976.

representa a la Nación; tiene todas las facultades inherentes a esta función, y se le rinden los honores que corresponden a esa investidura. Como jefe de gobierno encabeza la administración pública federal, señalando las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del estado. Nombra y remueve a los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos, al Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento esté especificado en otras leyes, como subsecretarios, oficiales mayores, directores generales de organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, etc. Nuestra Ley Suprema resume las anteriores facultades en las veinte fracciones que contiene su artículo 89.

De conformidad con lo dispuesto con nuestra Constitución, el Presidente de la República es la persona en quien se deposita el Poder Ejecutivo (art. 80); sin embargo, no todos los actos que realiza este funcionario son de ejecución, puesto que actúa aun en casos en que no existe ley por ejecutar. Así, el Presidente realiza actos administrativos como los nombramientos y remociones que hemos señalado, y efectúa actos de carácter político, tales como convocar al Poder Legislativo a sesiones extraordinarias, la firma de tratados internacionales, declaraciones políticas, etc.

El Presidente de la República cuenta también con unidades administrativas, bajo su dependencia directa, que le auxilian en el ejercicio de las funciones que el órgano implica. Algunas de ellas se crean a través de Acuerdos y existen otras que al no preverse legalmente se les considera "órganos políticos" (14), tal es el caso de la secretaría particular.

SECRETARÍAS DE ESTADO.- En el derecho positivo mexicano, no existe ordenamiento legal alguno que defina estos órganos. Nuestra Carta Magna, se refiere a ellos al señalar que los negocios del orden administrativo, estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos. No obstante lo anterior, podemos decir que la secretaría de estado es un "órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado"(15). En los regímenes parlamentarios se les llama Ministerios y por tradición en otros como en Chile, Brasil y Bolivia que tienen un régimen presidencialista, se les denomina también de esta manera. Actualmente en la mayoría de los sistemas presidencialistas se les conoce como secretarías de estado.

(14) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p.113

(15) *Ibidem.* p.82

La disposición constitucional que prevé la existencia de estos órganos es el artículo 90 fracción II y el ordenamiento jurídico que las regula es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En su origen, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, estableció 16 secretarías de estado, asignándoles a cada una funciones específicas.

Actualmente, con la creación relativamente reciente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la conversión del Departamento de Pesca en secretaría de estado; y la reciente desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Ejecutivo Federal cuenta con 17 secretarías de estado.

La ley señala que entre las diversas secretarías no habrá preminencia alguna y cada una de ellas constituirá y regulará en su reglamento interno a las unidades administrativas inferiores que auxiliarán al titular de la misma en los asuntos del despacho conforme a una división lógica del trabajo. Así, en cada una de las secretarías existen varios subsecretarios, un oficial mayor que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal y a los bienes que tiene destinados la secretaría, y por último una serie de direcciones generales y unidades administrativas que realizan actividades específicas.

Al frente de cada secretaría se encuentra su titular, persona física, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Necesita este funcionario cumplir con los requisitos que establece el artículo 92 constitucional para ejercer el cargo, los cuales consisten en ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio pleno de sus derechos y tener treinta años de edad como mínimo.

Al secretario de estado se le atribuye un carácter político en razón de las siguientes funciones que desempeña, según se advierte en las atribuciones que de manera genérica les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1.- Formar parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República.
- 2.- Rendir informes sobre asuntos de su despacho al Congreso de la Unión, cuando éste lo solicite.
- 3.- Firmar para su validez, todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concreta el precepto constitucional que establece esta última atribución, al señalar que: "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieren a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos." (16)

La errónea interpretación de esta disposición propició que en la práctica administrativa, los secretarios de estado refrendaran no sólo los actos administrativos que la Constitución y la ley señalan, sino que en los casos en que el Ejecutivo promulgaba a través de un decreto una ley del Congreso, se solicitaba la firma del Secretario del ramo al que correspondía la materia de la ley; es decir, se interpretaba en el sentido de que el secretario o jefe de departamento debía refrendar la ley; siendo que la obligación de firmar el decreto promulgatorio de cualquier ley sólo corresponde al Secretario de Gobernación.

Esta falla ha sido recientemente subsanada al adicionarse el artículo 13 de referencia con el siguiente texto: "tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación." (17)

Asimismo, el secretario de estado es un funcionario administrativo, en cuanto tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Designa al personal de confianza de la secretaría que no corresponda designar al Presidente de la República, interviniendo en los movimientos escalafonarios del personal. (art.19 LOAPF)
- 2.- Formula, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. (art.12 LOAPF)
- 3.- Expide los manuales de organización y funcionamiento de su secretaría. (art. 19 LOAPF)

(16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
(17) Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1985.

- 4.- Administra los bienes muebles e inmuebles destinados a la secretaría, y cumple con las actividades que le señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, órdenes y disposiciones del Presidente de la República.

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.- En opinión de Acosta Romero éstos órganos deberían denominarse departamentos de estado, toda vez que tienen igual rango e importancia político-administrativa que las secretarías de estado; además de que el término se confunde con las unidades administrativas inferiores de las propias secretarías de estado. (18)

Los departamentos administrativos nacieron en el Derecho Mexicano con la Constitución de 1917. La intención del Constituyente era crear un órgano del Ejecutivo, distinto en cuanto a la naturaleza de las secretarías de estado, ya que no tendrían el carácter político-administrativo de aquéllas, sino que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas y de la administración de servicios públicos especializados.

A partir de entonces, han existido una gran variedad de estos órganos, tales como el Departamento Universitario y de Bellas Artes (1917); del Trabajo, Agrario, y del Distrito Federal (1934); Forestal, de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, y de Educación Física (1935); de la Marina Nacional (1939); de Turismo (1958), entre otros.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actualmente en vigor señaló en un principio como departamentos administrativos al de Pesca y al del Distrito Federal; sin embargo, en 1982 se reformó este ordenamiento en el sentido de constituir al Departamento de Pesca como secretaría de estado.

Actualmente el único departamento administrativo existente es el del Distrito Federal, órgano a través del cual el Presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo de esa entidad, pero su carácter es, al igual que las Secretarías de Estado político-administrativo y dista mucho de ser un departamento administrativo en los términos que propuso el Constituyente de 1917.

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p.115

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal otorga a éste personalidad jurídica en su artículo 32. Esto constituye una falta de técnica legislativa que merece los siguientes comentarios:

1. La Ley del Departamento del Distrito Federal contradice a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que esta última considera al Departamento del Distrito Federal como un órgano centralizado cuyo titular es nombrado directamente por el Presidente de la República. No podemos pensar que un órgano centralizado tenga personalidad jurídica propia en virtud de que no podría darse la relación jerárquica que caracteriza a los órganos de la Administración Centralizada.
2. En realidad quien tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir bienes es el Distrito Federal como Entidad Federativa. El Departamento no es más que su administración pública, cuya cabeza corresponde al Ejecutivo Federal.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 1º, que la Procuraduría General de la República forma parte de la administración pública centralizada.

Se pone en duda la certeza de este precepto, toda vez que la misma Ley no determina su competencia ni la incluye dentro de la lista de los órganos centralizados que señala el artículo 26. Tampoco establece el citado ordenamiento que la Procuraduría tenga igual rango que las secretarías de estado y los departamentos administrativos; mucho menos se señala la obligación del Procurador para dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo, y que deberá informar cuando cualquiera de las Cámaras lo cite, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

No obstante lo anterior, debemos considerar a este órgano como parte de la administración pública centralizada, toda vez que tiene un rango político-administrativo similar al de las secretarías de estado, al ser nombrado y removido su titular por el Presidente de la República. Reitera lo anterior el hecho de que el Procurador acuerde directamente con el Ejecutivo Federal y sea consejero jurídico del Gobierno Federal (arts. 4º LOAPF y 102 Constitucional); sea titular del Ministerio Público Federal (art. 102 constitucional); integre el Consejo de Ministros a que se refiere el art. 29 Constitucional y tenga todas las facultades administrativas que le otorga su ley orgánica.

Por último, cabe destacar que en el caso de la Procuraduría General de la República, se aplica claramente la relación jerárquica que implica la administración pública centralizada, así como los poderes que le son propios.

Además de los órganos centralizados a que hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existen otros que presentan las mismas características que aquéllos en cuanto a su dependencia con el Ejecutivo Federal, y que no por el hecho de que no lo señale la ley no deben dejar de ser considerados como tales. Ejemplo de ello lo constituye la propia Procuraduría General de la República y los órganos de la Presidencia de la República.

D.2. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA.

Algunas tareas que tiene encomendadas el Estado Mexicano por mandato constitucional y en las cuales ha intervenido, requirieron ser atendidas en una forma mas flexible y eficaz, separada y ajena a la estructura burocrática que implica la Centralización.

Hemos mencionado que el artículo 90 constitucional constituye el fundamento de la administración pública tanto centralizada como paraestatal; así mismo hemos dejado establecido que este precepto establece que el Congreso de la Unión a través de una ley definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. De igual manera, establece que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de estado y departamentos administrativos. Sin embargo, esta forma de organización fué prevista a nivel constitucional sólo hasta 1981, como consecuencia de su enorme expansión.

El otro fundamento jurídico de esta forma de organización lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actualmente en vigor, la cual confirma los principios constitucionales concernientes a la administración pública federal.

La administración pública paraestatal es una forma de descentralización por servicio y está integrada por una serie de órganos que si bien no tienen relación jerárquica directa con el titular del Ejecutivo forman también parte de ese Poder. De lo anterior se deduce que no es correcto aplicar a esta forma de organización administrativa el término "paraestatal", toda vez que el vo-

cable implica aquello que se encuentra paralelo al estado y no que forma parte íntegra de él.

Por lo mismo, sería aceptable denominar de esta manera a los órganos que componen la descentralización por región y por colaboración, en virtud de que efectivamente son órganos que realizan atribuciones del estado pero son paralelos a éste, según veremos más adelante.

D.2.a. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.

La descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa a la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

"No debemos confundir la descentralización administrativa con la descentralización política, toda vez que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, y la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales." (19)

La descentralización administrativa obedece a la conveniencia de satisfacer tres propósitos fundamentales:

- 1.- Que los actos que impliquen un conocimiento técnico industrial o comercial, se sustraigan en cuanto a su realización de los funcionarios o empleados centralizados y se encomienden a elementos que tengan la capacidad necesaria para atenderlos.
- 2.- Que se alivie a la administración centralizada de algunas de sus labores de consulta, de decisión o ejecución, permitiendo su realización a órganos particulares que no forman parte de la misma administración.
- 3.- Que se de mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos interesados con la acción de dichas autoridades.

Atendiendo a estos tres propósitos respectivamente, la descentralización administrativa ha adoptado tres moda-

(19) FRAGA, Gabino. Op. Cit., p.199

lidades diferentes que son: la descentralización por servicio; la descentralización por colaboración y la descentralización por región.

En la descentralización por colaboración, los órganos particulares que realicen funciones que en principio corresponden al estado como son actos de consulta o decisión, reciben la facultad para ejercer esos actos del estado mismo a través de distintos tipos de autorizaciones.

Como ejemplo de estos órganos podemos citar a las distintas cámaras industriales o comerciales, quienes realizan investigaciones en su especialidad y fungen como órganos de consulta de la administración pública centralizada. Asimismo los corredores y notarios públicos, quienes están investidos de fe pública, que en principio corresponde al estado.

Como ya lo mencionamos, la descentralización por región consiste en crear unidades administrativas que atiendan gestiones locales y cuyos titulares son electos por los mismos interesados. Encontramos como ejemplo de este tipo de descentralización al municipio.

Finalmente tenemos la descentralización administrativa por servicio. Mencionamos al respecto la conveniencia de que determinados actos que implican un conocimiento técnico, industrial, comercial o financiero se realicen por órganos con la capacitación suficiente para ello, susstrayéndose su realización de los órganos centralizados, quienes carecen de la especialización necesaria para su ejercicio.

Debemos recordar que estos órganos, cuyo análisis efectuaremos a continuación, son los únicos que no son paralelos al estado, ya que forman parte íntegra de éste, como lo señalamos anteriormente. Sin embargo, por su carácter de órganos descentralizados por servicio y al igual que los demás órganos que forman la administración descentralizada, requieren en esencia tener personalidad jurídica y patrimonio propios a fin de desligarse de la relación jerárquica que es propia de los órganos que constituyen la administración pública centralizada.

Como características de los organismos descentralizados, que los diferencian de los entes de la administración pública centralizada, podemos señalar las siguientes: personalidad jurídica propia; patrimonio propio; órganos representativos propios; régimen jurídico propio; objeto lícito y determinado; relación jurídica no jerárquica con el poder central; cierta autonomía técnica y orgánica; y sujetos a control y vigilancia de la administración centralizada.

D.2.b. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.

La especialización técnica y la participación en el desarrollo económico del país ampararon el surgimiento de entidades públicas de carácter descentralizado asumiendo distintas formas jurídicas: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos Públicos. Formas que deben adoptar las entidades descentralizadas en nuestro Derecho de acuerdo con lo que establece el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cuyo estudio nos avocaremos a continuación:

ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

El artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción primera prevé la posibilidad de que el Ejecutivo se auxilie en sus funciones de organismos públicos descentralizados. Dicho ordenamiento jurídico considera como organismos descentralizados a las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Tanto el artículo 45 del citado ordenamiento como el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales integran el régimen jurídico que los estructura. Esta última disposición establece lo siguiente:

" Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social;

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

A estos dos importantes preceptos cabe hacer las siguientes observaciones: Se ha dicho en la doctrina que es inconstitucional que un organismo descentralizado se cree por decreto del Ejecutivo, fundamentalmente por las siguientes razones:

- a) "Es competencia del órgano legislativo declarar cuando un servicio debe ser considerado público, económico o social". (20)
- b) La facultad para crear organismos públicos descentralizados a través de decreto presidencial, no está prevista en el artículo 89 constitucional.

Respecto a estos argumentos debemos aclarar que el hecho de crear un organismo público descentralizado no implica necesariamente dar a cierta actividad el carácter de servicio público, toda vez que esto puede haberse establecido previamente a través de una ley del Congreso, o estar ya previsto constitucionalmente, además de que este órgano puede tener por objeto no precisamente la prestación de un servicio público, como lo prevé el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por lo anterior, debemos considerar no válida la crítica en cuanto a la inconstitucionalidad de estos órganos, abogando más que por su impugnación, por la adición al artículo 89 Constitucional, en donde se otorgue al Ejecutivo la facultad correspondiente.

Esto último deriva de la enorme importancia que los organismos públicos descentralizados han tenido en la actividad económica del país, interviniendo en las áreas estratégicas y prioritarias a que se refieren la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

El artículo 3º fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala como entidades de la administración pública paraestatal a las empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Anteriormente, la Ley de referencia en sus artículos 46 y 48 consideraba tanto a las empresas de participación estatal mayoritaria como a las de participación estatal minoritaria con el carácter de entidades paraestatales. Esto no era práctico, tratándose de inversiones mínimas del estado, razón por la cual dicha situación se cambió

(20) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Vol. I, Ed. La Ley, Buenos Aires Argentina, p.261

en 1986, estableciéndose como entidades estatales exclusivamente a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Así, la Ley de la materia señala en su artículo 46 las características que configuran a una empresa de participación estatal mayoritaria, que pueden ser cualquiera de las siguientes:

I.- Que se trate de una sociedad nacional de crédito constituida en los términos de la legislación específica.

II.- Que se trate de una sociedad de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) 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.

En cuanto a la participación minoritaria del estado en una empresa, el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé que se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso las del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ejerciéndose los derechos correspondientes por conducto de la dependencia coordinadora del sector.

Las empresas de participación estatal se rigen en principio por normas de orden común, fundamentalmente por la Ley General de Sociedades Mercantiles, ya que adoptan alguna de las formas que prevé este ordenamiento, por lo general, el de una sociedad anónima.

De lo anterior deriva el hecho de que, a pesar de estar sujetas a disposiciones de Derecho Público realizan al

igual que cualquier empresa privada actividades mercantiles que implican necesariamente un fin de lucro o especulación.

Se ha criticado este punto en el sentido de que las empresas de participación estatal deberían tener una naturaleza distinta a las empresas particulares, toda vez que no es un fin del Estado la especulación sino el de satisfacer a través de estos instrumentos una necesidad derivada del interés colectivo.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su último párrafo asimila a las empresas de participación estatal las asociaciones y sociedades civiles creadas con fondos públicos. Esta disposición debemos entenderla como un deseo del legislador de equiparar ambas figuras en cuanto a su régimen de control, no como una excepción al hecho de que las empresas de participación estatal realizan actividades mercantiles.

Anteriormente, el ordenamiento jurídico mencionado señalaba por un lado a las empresas de participación estatal mayoritaria y por otro se refería a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y organizaciones auxiliares de crédito. Dando a entender que se trataba de órganos de distinta naturaleza. Conforme a las reformas de 1986 todas estas instituciones quedan conforme al artículo 46 fracciones I y II incorporadas al término genérico de empresas de participación estatal mayoritaria.

Esta acertada reforma se ve oscurecida por el artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que excluye como tales a aquellas sociedades cuyo capital sea suscrito temporalmente por sociedades nacionales de crédito en operaciones de fomento; situación que se critica porque esta empresa no deja de ser, aunque por cierto período, una sociedad con participación estatal mayoritaria.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales impone una serie de obligaciones a este tipo de empresas entre otras, la de tener como objeto una área prioritaria de la economía; respetar la preferencia de los trabajadores para adquirir las acciones representativas de la participación estatal en caso de enajenación; reunir su órgano de gobierno por lo menos cuatro veces al año, etc.

En cuanto a su administración, las empresas paraestatales mantienen el régimen correspondiente a su forma societaria (art. 38 LFEP) es decir, sus órganos son la asamblea de accionistas, el consejo de administración y

la dirección general, en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

FIDEICOMISOS PUBLICOS.

Finalmente encontramos dentro de la administración descentralizada al fideicomiso público al cual, el artículo 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le atribuye el carácter de entidad de la administración pública federal.

La incorporación de esa institución de derecho privado a la Administración Pública deriva de la necesidad de controlar las cuantiosas inversiones que a través de fideicomisos lleva a cabo el estado como un instrumento más de su intervención en la economía.

De esta forma, el mismo ordenamiento citado en su art. 47 conjuntamente con otras disposiciones regula la constitución de los fideicomisos públicos otorgados por el gobierno federal. Asimismo, otros ordenamientos, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, y muchas otras regulan al fideicomiso dentro del ámbito de sus respectivas materias en concordancia con el artículo 3º antes citado, es decir, atribuyéndole el carácter de entidad paraestatal y otorgándole el tratamiento de persona moral.

Bajo estos mismos lineamientos se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en mayo de 1986, la cual establece en su Capítulo IV una serie de modalidades en cuanto a los fideicomisos públicos encaminadas al control y coordinación de los mismos por la administración pública centralizada, estableciendo entre otras cosas la facultad de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto para vigilar el otorgamiento del contrato y para participar en la integración del Comité Técnico, y al igual que las demás entidades se le impone la obligación de llevar a cabo la coordinación y aprobación de sus actividades ante la dependencia coordinadora de sector así como someterse a las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en cuanto al funcionamiento de sus órganos de vigilancia.

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO FEDERAL.

A. Concepto de responsabilidad. **B.** Sujetos de responsabilidad en el servicio público. **C.** Régimen jurídico aplicable a la relación de trabajo de los servidores públicos. **C.1.** Incorporación del servidor público. **D.** Obligaciones de los servidores públicos. **E.** El poder disciplinario y sus sanciones administrativas. **E.1.** Apercibimiento. **E.2.** Amonestación. **E.3.** Suspensión. **E.4.** Destitución. **E.5.** Inhabilitación. **E.6.** Sanción Económica. **F.** Tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos. **F.1.** Responsabilidad Política. **F.2.** Responsabilidad Penal. **F.3.** Responsabilidad Administrativa. **F.4.** Responsabilidad Civil. **F.5.** Responsabilidad Laboral.

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO FEDERAL.

Una vez analizada de manera genérica la Administración pública federal, y habiendo establecido su ubicación dentro del estado, enfocaremos nuestro estudio a los servidores públicos, como sujetos de responsabilidad en el servicio público, haciendo previamente referencia al concepto "responsabilidad".

A. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Este concepto ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas. Existen innumerables teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. "Responsabilidad" se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario.

La voz "responsabilidad" proviene de 'respondere', que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, 'responsalis' significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido, 'responsum' (responsable) significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. 'Respondere' se encuentra estrechamente relacionado con 'spondere', la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como con 'sponsio', palabra que designa la forma más antigua de obligación. (21)

Según Kelsen, "un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado". (22)

A la expresión "responsabilidad" también se le define como: "la obligación de reparar o satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero. A su vez, al responsable se le conoce como el que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo". (23)

- (21) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. Antología para la actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior, UNAM, Editorial Porrúa, México 1987, pp.17 y 18
(22) IBIDEM. (Hans Kelsen citado por TAMAYO Y SALMORAN, Rolando).
(23) IBIDEM

La responsabilidad es pues, la obligación que tiene un sujeto de responder por su conducta ilícita.

El significado jurídico de este término se contrae al de deuda y éste a su vez, implica obligación de pago consecuencia de un delito, una falta, o daño, cuya naturaleza podría ser de diversos caracteres. (penal, civil, administrativa, política, etc.)

Para efectos de este trabajo, la responsabilidad implica el resarcimiento de un daño causado al estado por sus servidores públicos, con motivo del desempeño de sus funciones o del ejercicio de las facultades que les han sido atribuidas.

Ahora bien, de acuerdo con las reformas al Código Civil para el Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se ha ampliado el concepto de daño y así tenemos que el artículo 1916 del referido ordenamiento dispone que:

"por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928 todos ellos del presente Código."

Profundizaremos este aspecto en apartados posteriores.

B. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO.

Establecido ya el concepto de responsabilidad, pasaremos a delimitar quiénes son los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad en el servicio público.

Tomando como base el texto del artículo 108 constitucional, podemos señalar que son sujetos de responsabilidad los servidores públicos, y como tales se comprende a los representantes de elección popular; a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal; los funcionarios y empleados; y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Departamento del Distrito Federal.

Conforme al propio texto constitucional: el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; La Ley de Responsabilidades no señala los actos que constituyen traición a la patria ni tampoco establece cuáles son los delitos graves del orden común a que se refiere el precepto constitucional; sin embargo estos aspectos se encuentran contemplados en el Código Penal para el Distrito Federal.

Dicho ordenamiento, en su artículo 123 no da un concepto de lo que debe entenderse por el delito de traición a la patria; sino que establece las conductas típicas que conforman el delito de que nos ocupamos y que son las siguientes:

I. Realizar actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con finalidad de someterle a persona, grupo o gobierno extranjero.

II. Tomar parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o cooperar con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

III. Formar parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra.

IV. Destruir o quitar dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional o hacer que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halla en estado de guerra.

V. Reclutar gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

VI. Tener en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior.

VII. Proporcionar dolosamente y sin autorización, en tiempo de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares.

VIII. Ocultar o auxiliar a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza.

IX. Proporcionar a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios.

X. Solicitar la intervención o el establecimiento de un protectorado de un estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México.

XI. Invitar a individuos de otro estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome.

XII. Tratar de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración.

XIII. Recibir cualquier beneficio, o aceptar promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en el artículo que se cita.

XIV. Aceptar del invasor un empleo, cargo o comisión y dictar, acordar o votar providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV. Cometer, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración."

Así mismo los delitos graves del orden común se establecen en los artículos 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y 268 del Código Penal del Distrito Federal, por lo que resulta incesario Transcribirlos toda vez que son de conocimiento general, (homicidio calificado, delitos contra la salud, parricidio, violación, etc.) Del mismo modo no podemos dar un concepto general ya que la tipicidad de los mismos es muy diversa.

Igualmente, son sujetos de responsabilidad los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Además serán sujetos de responsabilidad, aquellos servidores públicos que precisen las Constituciones Estatales y que desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Independientemente de los servidores públicos que la Constitución establece como sujetos de responsabilidad, la ley de la materia en su artículo 2º los amplia, incluyendo como tales a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, situación que se considera inconstitucional, en virtud de que la ley debe constreñir sus normas a los principios emanados de la Carga Magna, y debe apegarse a los lineamientos que la misma establece; en este caso, la Constitución es clara al precisar y señalar a los sujetos de responsabilidad; y no otorga facultades al legislador ordinario para ampliarlos.

C. REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RELACION DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el capítulo anterior se abordó el tema relativo a la estructura de la administración pública federal, señalando que ésta se compone de órganos diversos que están representados por personas físicas que manifiestan la voluntad del estado en el desempeño de sus funciones. Estas personas físicas son los servidores publicos a los cuales hemos hecho referencia en el punto anterior.

Ahora bien, resulta necesario analizar el régimen jurídico aplicable a la relación de trabajo que se da entre dichos servidores públicos y el estado, toda vez que son múltiples los actos por los cuales se origina dicha relación.

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quiénes son los trabajadores del estado, y en particular, cuáles son los sujetos del derecho disciplinario a que hicimos alusión en el capítulo anterior, 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 les denomine "burócratas" a quienes trabajan para el gobierno.

Esta precisión es de suma importancia, toda vez que la calidad del empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al estado, independientemente de las demás situaciones jurídicas que se presenten.

Al respecto se plantea que el individuo frente al estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado especial de "servidor público", que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, la cual lo liga a una relación particular.

De esta manera, toda persona que desempeñe un cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público. (24)

C.1. INCORPORACION DEL SERVIDOR PUBLICO.

La relación especial que surge entre el estado y los servidores públicos, puede darse a través de diversos medios, como son: nombramiento, elección, contratación, designación, según sea el caso; y la de asunción de funciones como acto de voluntad que lleva implícita la aceptación del cargo.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público y por lo tanto sujeto a las obligaciones y derechos que integran su status de servidor público.

Dadas las multicitadas formas en que el servidor público puede ingresar a formar parte de los órganos estatales, surgen controversias respecto al régimen jurídico que le es aplicable. Por lo que es necesario establecer los conceptos básicos y de ahí partir al estudio del tema que ocupa este apartado.

(24) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México 1990, pp.10 a 12

DESIGNACION.- Se manifiesta como un acto volitivo del estado mediante el cual se concede al sujeto un conjunto de atribuciones para desempeñar el puesto para el cual se le ha designado.

ELECCION.- Es un procedimiento a través del cual, los electores, previamente calificados, expresan su voluntad en favor de los individuos que fueron considerados como elegibles.

NOMBRAMIENTO.- Es un procedimiento clásico en la administración centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o estar sujeto a la aprobación de otro órgano, como puede ser la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados, etc.

CONTRATACION.- Se puede dar a través de contratos de prestación de servicios profesionales, técnicos, etc., que normalmente se rigen por disposiciones del orden civil.

Para delimitar la situación jurídica de los servidores públicos, partiremos de los conceptos que contienen los preceptos constitucionales y legales, para posteriormente ubicar aquellos servidores que pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa.

Nuestra Constitución Federal utiliza los términos "empleados", "funcionarios", "trabajadores" y "servidores públicos". Así, tenemos que respecto del Poder Legislativo, los artículos 74 y 77 se refieren a "los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda o de ambas Cámaras". Con relación al Ejecutivo, el artículo 89, fracción II faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la Unión; y en el Poder Judicial se refiere, en los artículos 94 y 102 a los "servidores públicos y funcionarios". Por otra parte, el Apartado B del artículo 123 regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus "trabajadores"; el 128 se refiere al juramento constitucional de los funcionarios; finalmente, todo su Título IV se refiere a los "servidores públicos".

Aparentemente el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra regulado por el Apartado B de nuestra Carta Magna, así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de este Apartado, lo cual dista mucho de ser exacto, puesto que, independientemente del régimen particular que rige a los Diputados y Senadores, en los términos de

la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y a los funcionarios del Poder Judicial, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, las relaciones de muchos de sus trabajadores son reguladas por el Apartado A del referido artículo 123 constitucional, que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de los organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación del Apartado B y de su ley reglamentaria no son correctos, puesto que las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los fideicomisos públicos forman parte de un poder de la Unión, como integrantes de la administración pública federal paraestatal, en los términos del artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria lo cual nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado.

a) Los regulados por el Apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

.....

b) Los regulados por el Apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación a:

- c) Los empleados de confianza, los cuales sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.
- d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, con un régimen regulado por las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y Orgánica de la Armada de Mexico.
- e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

- f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos y excluidos del régimen general.
- g) Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los terminos del contrato celebrado de acuerdo con el Código Civil Federal". (25)

Lo anterior, como claramente lo señala el doctor Delgadillo Gutiérrez, nos manifiesta la diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del estado, creando confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en su regulación y diversas situaciones conforme a cada grupo, así como graves diferencias entre ellos, lo cual impide hablar de un sólo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado.

Para efectos de este trabajo no profundizaremos en este aspecto, ya que el mismo está enfocado a un punto específico referido al aspecto disciplinario, que en sus orígenes se regulaba por el derecho laboral, pero que a partir de la reforma constitucional de 1982, se encuentra normado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como más adelante se analizará.

D. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Título Tercero de la Ley Federal de los Servidores Públicos "Responsabilidades Administrativas" resuelve una laguna que había venido permaneciendo en nuestra legislación e implica un cambio sustantivo diametralmente diferente a la anterior Ley de Responsabilidades, pues entre otras cosas, establece las obligaciones que tendrá todo servidor público para salvaguardar los siguientes principios en el desempeño de su cargo: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley de referencia enuncia los principios o valores que deben salvaguardar los servidores públicos (como principios éticos, éstos se encuentran sujetos a la valoración de la autoridad administrativa quien subjetivamente determinará cuándo una conducta los está violando) y establece las obligaciones que tendrán los servidores públicos para salvaguardar los valores que la misma disposición enuncia y a las que ya hemos hecho referencia.

(25) *IBIDEM*

A continuación se analizarán los valores éticos que hemos señalado:

LEGALIDAD. De acuerdo con este principio jurídico, el servidor público debe actuar con estricto apego a la ley puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, responde a un interés general. Por lo tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

HONRADEZ. Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Sin embargo, su contenido va más allá, del aspecto económico, puesto que ésta se impone como norma general en la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar su actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

LEALTAD. Este principio se refiere a la calidad de servidor público, lo que implica la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación; independientemente de intereses particulares, de partidos políticos o de sectas religiosas. Se debe ser leal con la institución pública en la cual presta sus servicios el servidor público.

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

Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes disposiciones, como son sus artículos 1º, 12, 13 y 134 por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los servidores del estado deberán observarlo en su actuación.

EFICIENCIA. Finalmente se establece como principio la correcta utilización de los recursos del estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin

para el cual se le proporcionan, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

Para lograr lo anterior, se establecen una serie de obligaciones que se contienen en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme lo ordena el artículo 113 constitucional, mismas que a continuación se enuncian:

- 1.- Diligencia en la atención de los asuntos que se le encomiendan;
- 2.- Legalidad en la formulación y ejecución de planes, programas y presupuestos; y en el manejo de recursos económicos públicos;
- 3.- Utilización de los recursos, las facultades y la información reservada para los fines a que estén afectos;
- 4.- Custodia de la documentación e información que tenga a su cargo;
- 5.- Observar buena conducta y respeto al público;
- 6.- Guardar respeto a sus inferiores jerárquicos;
- 7.- Guardar respeto a sus superiores jerárquicos;
- 8.- Informar al superior sobre las dudas fundadas que tenga respecto de las instrucciones recibidas;
- 9.- Abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo del mismo;
- 10.- Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir, sin causa justificada, a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año;
- 11.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíbe;
- 12.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación o nombramiento de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- 13.- Excusarse de conocer los negocios en los que tenga particular interés él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles;

- 14.- Informar por escrito a sus superiores sobre el trámite de los asuntos que le hayan sido turnados;
- 15.- Abstenerse de solicitar cualquier beneficio personal por la prestación de los servicios a que está obligado conforme a su cargo;
- 16.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño del mismo;
- 17.- 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;
- 18.- Presentar con oportunidad su declaración de situación patrimonial;
- 19.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría;
- 20.- Supervisar que los servidores públicos a su cargo cumplan con las obligaciones que este artículo establece; y denunciar las responsabilidades administrativas ante el superior o la Contraloría Interna.
- 21.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- 22.- Abstenerse de cumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- 23.- Abstenerse de celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes y de obra pública, con quien esté imposibilitado por la ley para hacerlo; y
- 24.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Estas constituyen, en lo general, las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a éstos. Su incumplimiento dará origen al procedimiento correspondiente para fincar responsabilidades, según sea la obligación que sea incumplida.

E. EL PODER DISCIPLINARIO Y SUS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Existe un status que se integra por una serie de obligaciones especiales generadas por la condición particular de quienes participan en el ejercicio del poder del estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, según quedó señalado en puntos anteriores.

Las obligaciones que integran esa sujeción hacia el estado quedaron precisadas en el punto anterior de nuestro trabajo. Sin embargo, para el desarrollo de este punto de la Tesis es necesario delimitar aquéllas que siendo de carácter administrativo tienen un contenido disciplinario.

Efectivamente, aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo con el estado. 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.

Para que se constituya la infracción a la disciplina en el servicio público conforme al texto del artículo 109 constitucional, la conducta del empleado debe afectar el ejercicio de la función pública por falta o deficiencia en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 constitucional y 4º de la Ley antes citada, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza. (26)

Para dar eficacia al poder disciplinario que tiene el estado para castigar las infracciones cometidas por sus servidores públicos, la Constitución establece en su artículo 113 las sanciones siguientes: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas que serán fijadas de acuerdo con los beneficios económicos que se hayan obtenido o los daños y perjuicios que se hayan causado.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la sanciones por falta administrativa consistirán además de las que establece la Constitución, en: apercibimiento público o privado; amonestación privada o pública; suspensión; destitución; sanción económica e inhabilitación.

A continuación contemplaremos cada una de las sanciones citadas.

E.1. APERCIBIMIENTO.

"Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que haga o deje de hacer determinada conducta; en el entendido de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor".(27)

E.2. AMONESTACION.

"Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones".(28)

La ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser públicos o privados; entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición, por no considerarse conveniente en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público cuando la autoridad estima que la infracción amerita que dicho apercibimiento o amonestación queden inscritos en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades, y que a la letra dice: " Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependien-

(27) *Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, p.22*

(28) *IBIDEM*

cias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación."

E.3. SUSPENSION.

"Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado".(29)

E.4. DESTITUCION.

"Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley".(30)

E.5. INHABILITACION.

"Consiste en la prohibición temporal para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente".(31)

E.6. SANCION ECONOMICA.

El sistema de responsabilidad administrativa pretende apoyar su efectividad en bases sólidas al evitar obligaciones declarativas en el servicio público cuyo cumplimiento no es posible exigir coactivamente ni desalentar su incumplimiento, cuando este último no tiene como consecuencia la imposición de una sanción desde el aspecto jurídico. Así se pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, sin perjuicio de otras vías y de otro tipo de responsabilidad que se llegase a configurar.

El artículo 55 de la Ley de Responsabilidades establece que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".(32)

De lo anterior se desprenden dos aspectos importantes: el primero es que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica y ésta en todos los casos en que sea impuesta será de dos tantos

(29) *IBIDEM*

(30) *IBIDEM*

(31) *IBIDEM*

(32) *IBIDEM*

del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado; el segundo es la base para determinar el pago de la sanción económica referida al monto al que ascienda el beneficio o lucro indebido obtenido y al daño y perjuicio causado.

Respecto de la expresión "lucro indebido", el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades señala los principios que rigen el servicio público, siendo la fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII del citado dispositivo; de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito, será considerado lucro indebido cuando se presenten las siguientes situaciones:

- 1.- Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- 2.- Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos descritos en la fracción XIII de la citada ley, de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bien pertenecientes a la administración pública.

Cuando un servidor público regresa los fondos públicos de que dispuso indebidamente, no por ello se libra de la sanción, pues el hecho ilícito ya está consumado; en este caso, ya no se ejercerá en su contra la acción de reparación del daño, imponiéndose solamente la sanción económica, puesto que la confesión espontánea o arrepentimiento del sujeto activo no suprime la existencia de la falta o responsabilidad administrativa, pues ésta, inequívocamente ya es un hecho en el tiempo y por ello tiene consecuencias jurídicas. Cabe mencionar en este caso que como aliciente para fomentar las recuperaciones económicas, pueden operar los beneficios a que alude el artículo 76 de la Ley, lo cual reduciría el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió imponerse originalmente.

Además del anterior beneficio el citado artículo le da al servidor público infractor otro más, al dejar a la discrecionalidad de quien resuelve, disponer o no de su suspensión, separación o inhabilitación. También recibirán el mismo tratamiento aquellos servidores públicos que acepten de los particulares cualquier tipo de bene-

ficio con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues si bien en estos casos no existe un daño o perjuicio al patrimonio público, de todas formas se configura la obtención de un beneficio o lucro indebido, de tal suerte que la fijación de la sanción económica en estos casos será de dos tantos, procediendo también a su favor si es pertinente, los beneficios de reducción de la sanción económica a que se refiere el artículo 76 ya citado.

Tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como las contralorías internas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

REGLAS PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La aplicación de las sanciones administrativas no se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, ya que el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades establece los elementos que se deberán tomar en consideración para aplicarlas, a saber:

- 1.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
- 2.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- 3.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- 4.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- 5.- La antigüedad del servicio.
- 6.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- 7.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Asimismo, para la aplicación de las sanciones se deben observar las reglas establecidas en el artículo 56 de la ley de la materia, estableciendo que el apercibimiento, la amonestación, la suspensión y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base; asimismo corresponde a la Contraloría General de la Federación la aplicación de sanciones económicas cuyo monto sea superior al equivalente a cien días del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, pues en otro caso corresponderá a las contralorías internas.

F. TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Conforme al texto del artículo 109 constitucional, los servidores públicos pueden ser sujetos de tres tipos de responsabilidades: política, penal y administrativa; asimismo, dado el ámbito en que se ven inmersos, los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad civil y laboral.

Así mismo dado el ámbito en que se ven inmersos los servidores públicos pueden ser consideradas como parte de sus responsabilidades la civil y la laboral.

A continuación pasaremos a analizar cada una de éstas.

F.1. RESPONSABILIDAD POLITICA.

Es aquélla que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común.

En la fracción I del Artículo 109 constitucional se establece que se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en este último precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no procediendo el juicio político por la mera expresión de ideas.

El artículo 6º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reitera lo establecido por el artículo 109 constitucional, respecto de las causas de procedibilidad del juicio político.

El artículo 110 constitucional y el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades, nos indican los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, a saber:

- 1.- En el poder legislativo: los senadores y diputados al Congreso de la Unión;
- 2.- En el poder judicial: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- 3.- En la administración pública federal: los secretarios de estado, los jefes de departamentos administrativos, el jefe del Departamento del Distrito Fe-

deral, directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Así como el Procurador General de la República y General de Justicia del Distrito Federal; y

- 4.- En las entidades federativas, los gobernadores, los diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo de su patrimonio o de su libertad, función ésta que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política. (33)

En la iniciativa presidencial de reformas a la Constitución, se propuso que además de los servidores públicos que se incluyeron, se estableciera que podrían ser sujetos del juicio político los servidores que determinara la ley reglamentaria de la materia. (34)

La ampliación de los servidores públicos sujetos a juicio político, ha producido diversas opiniones; por un lado se afirma que los servidores incluidos, efectivamente, realizan tareas de relevancia, por lo que fue realmente positivo contemplarlos, ya que la posición que ocupan los hace susceptibles de cometer actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por su parte, Elisur Arteaga afirma: "En la actualidad, con un nuevo texto que duplica con creces la lista de los funcionarios sobre los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso, sin haber aumentado el número de las sesiones, se le está asignando una tarea a todas luces irrealizable; de ello se tuvo conciencia durante la vigencia del texto anterior, pero más que optar por disminuir el número de servidores públicos, como lo aconsejaba la prudencia, con las reformas se aumentaron. Es de suponerse que el Congreso seguirá estando al margen en lo relativo a responsabilidad y que en forma principal

(33) ACOSTA ROMERO, Miguel. Prevención de la corrupción en el Servicio Público: "Un enfoque internacional", Editorial INAP, Praxis, p.114

(34) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Jurídico para el Cambio, Dirección de Documentaciones y Publicaciones, Presidencia de la República, p. 29

se recurrirá a los procedimientos administrativos que tanto la Constitución como la Ley de Responsabilidades establece". (35)

Considero importante mencionar que el juicio político mexicano se inspira en el "Impeachment" (36), tal y como se concibió en los Estados Unidos, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar; precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el Impeachment británico, pues ya bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete, sin necesidad de una condena penal del Parlamento. (37)

Ahora bien, es necesario señalar que en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen las causas que dan origen al juicio político, y a la letra dice:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

(35) ARTEAGA, Elizur. *El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, en: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Segunda Parte, México 1982, p.339

(36) *Impeachment: Acusación, denuncia de una autoridad pública; dirigir una acusación en contra de un personaje público encausada a hacer objeciones, poner tachas a su actuación.* CFR. ROBERT & COLLINS, *French-English Dictionary*, 2ª ed., Ed. Collins Publishers, London-Glasgow 1987. p.327

(37) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. *Op.Cit.*, p.116

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaratoria de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal."

Como puede observarse de lo anterior, el juicio político tiene como objeto investigar los actos, hechos u omisiones que produzcan daños que por culpa, negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho. Conforme el artículo 9º. de la ley de referencia, el juicio político sólo procede durante el tiempo en que el servidor público está en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, y dentro de un año después de concluidas sus funciones. Esto último se hace con el objeto de que el servidor sea sancionado con la inhabilitación para desempeñar un nuevo cargo.

El artículo 110 constitucional da las bases para la regulación del procedimiento a seguir en este juicio, el cual está desarrollado en detalle en el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo que corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

En virtud de que nuestro trabajo de Tesis no se enfoca a este tipo de responsabilidad, no profundizaremos en el análisis de este procedimiento.

F.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

El claro propósito gubernativo de propender a la renovación moral de la administración pública ha encontrado expresión, aparte de las modificaciones a la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se hicieron en 1982, encontramos las reformas introducidas al Título X del Libro II del Código Penal, relativo a los Delitos de los Servidores Públicos.

La fracción II del artículo 109 Constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; con ello se derogó el juicio popular que se preveía para los llamados delitos oficiales.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas al Código Penal propone que se tipifiquen como delito las conductas públicas ilícitas que ostensiblemente se han venido desarrollando durante el último siglo y que la ley había ignorado. Asimismo establece sanciones penales efectivas sobre bases coherentes para prevenir y castigar dichas conductas, en concordancia con las reformas y adiciones al Título Cuarto Constitucional en general y al artículo 109 en lo particular; propone tipificar conductas que propician la corrupción pública pero que hasta 1982 no habían sido contempladas por la legislación vigente en ese entonces.

La iniciativa propuso nuevos tipos penales; la ampliación de los ya existentes; la eliminación de la responsabilidad penal por conductas cuya peligrosidad no ameritan sanciones penales y la sanción expresa a la conducta de cualquier persona que promueva la corrupción delictuosa del servicio público. (38)

Los servidores a los que se les puede sujetar a responsabilidad penal son:

- a) Todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada, en la paraestatal y en la del Distrito Federal; en el Congreso de la Unión; en los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal.
- b) A toda persona que maneje recursos económicos federales.

El artículo 212 del Código Penal nos da el concepto de servidor público, y en términos generales se adecua a la definición constitucional y se establece como única diferencia lo referente al señalamiento que hace respecto de los empleados y funcionarios al servicio del Congreso de la Unión.

(38) Colección Documentos, LII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal, para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, México, enero 1983, pp.5 y 6

Por la razón esgrimida en el anterior punto, en esta materia sólo hacemos referencia a los principios generales de la responsabilidad penal.

F.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa, a diferencia de la política y penal, vino a constituir una novedad en el Sistema Jurídico Mexicano.

El fundamento constitucional del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, lo encontramos en el artículo 109, fracción III, la cual procede por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo 113 Constitucional, por su parte otorga al legislador ordinario la facultad de determinar las obligaciones de los servidores públicos que tenderán a salvaguardar los principios éticos que establece el citado artículo 109, los cuales ya fueron analizados en puntos anteriores. Asimismo este artículo constitucional deja a la ley reglamentaria determinar los procedimientos y autoridades que deberán aplicar las sanciones correspondientes; previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, la destitución y la inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales deberán fijarse conforme con los beneficios obtenidos por el reponsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados para los servidores públicos. (39)

Los sujetos que pueden ser objeto de este tipo de responsabilidad son los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 constitucional y que ya hemos mencionado con anterioridad.

(39) DEL VAL BLANCO, Enrique. Marco Jurídico de las Responsabilidades. Editorial INAP Praxis, Mexico 1984, p.92

Una interpretación literal de la ley nos llevaría a concluir que todos los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional son sujetos de este tipo de responsabilidad; sin embargo, el Presidente de la República no puede serlo, pues como ya se mencionó en su oportunidad, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común en el tiempo de su encargo.

Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público están fundamentalmente establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (40)

En el punto 9 se señala que es causa de responsabilidad administrativa el ejercer funciones cuando ya se perdió el carácter de servidor público; pero en ese caso se incurrir en un delito, precisamente el de ejercicio indebido de funciones, sancionado por el artículo 214 del Código Penal. Lo mismo puede decirse del punto 15, que se refiere al delito de cohecho. A este listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el 59; el primero se refiere al hecho de que un servidor público inhíba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello "realice cualquier conducta injusta", frase poco afortunada, pues ¿quién juzgara la justicia?. En todo caso consideramos que debe hablarse de legalidad. Por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley de referencia. (41)

Las autoridades competentes para intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de acuerdo con el artículo 56 de la ley mencionada son:

- a) El titular de la dependencia en donde preste sus servicios el servidor público infractor o el titular de la dependencia que tenga el carácter de coordinador de sector de las entidades de la administración parastatal, tratándose de apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, siempre y cuando se trate de empleados de base.

(40) *Supra Vid. Capítulo II, Punto C.*

(41) DEL VAL BLANCO, Enrique. *Op. Cit.*, p.93

- b) Las contralorías internas. La ley no precisa las facultades de éstas, pues el artículo 60 señala que tendrán la atribuciones que el artículo 56 otorga a los superiores jerárquicos. De acuerdo con el artículo 57 todo servidor público está obligado a denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia, los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa.

En ellas se llevará a cabo todo el procedimiento administrativo y propondrán al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la tendrá que acordar en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en realidad este superior jerárquico es el titular de la dependencia.

En este punto quisiera decir que la figura del contralor interno, aunque no es nueva en nuestra administración pública, sí lo es en cuanto a sus nuevas funciones y jerarquía; podríamos indicar que es el equivalente del "inspector general" de los Estados Unidos de Norteamérica que fue creado en la década pasada y que realiza funciones similares a las de nuestros contralores. (42)

- c) Contraloría General de la Federación. La Contraloría constituye el más importante órgano de la administración pública federal para la aplicación de las responsabilidades administrativas.

Esta dependencia pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública federal dando así la transparencia que deben tener los actos de gobierno.

Se intenta que la Contraloría sea el complemento necesario de algunos avances que se han logrado en otras áreas de la administración pública federal, como son la planeación, programación y presupuestación, al venir a consolidar los instrumentos de control antes mencionados.

Básicamente las acciones de la Contraloría se desarrollan en dos vertientes. La primera de ellas relacionada con la modernización de los sistemas de control y evaluación de la administración, y la segunda tiene como objetivo básico la prevención y el combate de la corrupción de los servidores públicos, en su instancia sancionadora.

(42) DEL VAL BLANCO, Enrique. Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción, Ed. INAP Praxis, México 1984, p.36

Ahora bien, para cumplir ambas vertientes, se dispone de varios instrumentos, los cuales mencionaré a continuación. Para el caso de la primera vertiente, tenemos los siguientes:

- a) Las diversas normas que expide la Contraloría para regular el control de la administración pública federal en todos sus aspectos;
- b) La auditoría que realizan los órganos de control interno de las dependencias y entidades;
- c) La auditoría que efectúan por ley los auditores externos;
- d) La auditoría gubernamental directa que efectúa la propia Secretaría de la Contraloría en las dependencias y entidades.
- e) Los comisarios de los órganos de vigilancia en los consejos de administración de las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria.
- f) Los contralores internos de las dependencias y entidades que son órgano de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría.

Es necesario hacer notar que la Secretaría de la Contraloría es un instrumento de control secundario y accesorio que a nivel de administración pública federal hace las veces de una auditoría interna, para los efectos de detectar posibles irregularidades habidas en el manejo del fondo público, y en su caso, se le ha facultado para exigir cierto tipo de responsabilidad a los servidores públicos; sin embargo, todas estas atribuciones no han podido consolidarse y sólo han ocasionado un gasto excesivo al Estado.

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, pero será analizado en otro capítulo, por ser el principal enfoque de nuestra tesis. En dicho capítulo también analizaremos las recientes reformas a la Ley de Responsabilidades.

F.4. RESPONSABILIDAD CIVIL.

En la reciente reforma hecha al artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de enero de 1994, se establece que tanto el Estado como sus servidores públicos, tienen la obligación de reparar el daño moral que se haya causado a una persona, independientemente del daño material, en términos de los artículos 1927 y 1928 del mismo dispositivo también de reciente reforma.

Así tenemos que el artículo 1927 señala la obligación del estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendados. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

Anteriormente a esta reforma, el estado sólo estaba obligado de manera subsidiaria, y eran los servidores públicos quienes repondían principalmente de sus actos.

Por su parte el artículo 1928 establece que "el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado."

Esta reforma concede al estado el derecho de reclamar de sus servidores públicos el pago que haya hecho para cumplir con el pago de daños y perjuicios ocasionados a terceros por éstos.

Las recientes reformas que en materia de pago de daños y perjuicios en los que se incluye el pago del daño moral, viene a constituir un notorio avance en nuestra legislación, poniendo al estado en igualdad de circunstancias que los particulares. Considero que esta disposición permitirá que haya mayor responsabilidad en los servidores públicos al dictar órdenes que pudiesen afectar el patrimonio y la moral de la ciudadanía y contaremos con una administración pública y una impartición de justicia más diligente y cuidadosa.

F.5 RESPONSABILIDAD LABORAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B, establece los lineamientos jurídicos generales conforme a los cuales deberán

regirse las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Concretamente, la fracción IX establece que los trabajadores podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, dejando toda la regulación al respecto a la Ley de la materia; que en este caso es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento jurídico se establecen los casos en que podrán ser suspendidos los trabajadores al servicio del estado, sin embargo cabe señalar que la misma solo se aplica a los trabajadores de base; ya que los de confianza quedan excluidos de la aplicación de la misma. En el siguiente capítulo procederemos a hacer un análisis detallado respecto del marco jurídico de este tipo de responsabilidad.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A.1. Artículo 108. A.2. Artículo 109 Constitucional. A.3. Artículo 110. A.4. Artículo 111. A.5. Artículo 112. A.6. Artículo 113. A.7. Artículo 114. B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. C. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.1. Procedimiento para dar terminación a los efectos del nombramiento de un trabajador de base. E. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En este capítulo se analizará específicamente el marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, principiando por nuestra Carta Magna.

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como ya lo manifestamos en su oportunidad, en el año de 1982 se norma por primera vez la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a nivel constitucional.

Aunque para algunos estudiosos de la materia, las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982 no presentaron cambios sustanciales, el Título IV de nuestra Constitución fue modificado radicalmente con el objeto de encuadrarlo dentro de los principios enarbolados por el plan sexenal y que se fincaron en "la renovación moral de la sociedad", la cual tenía que ir acompañada de alguna acción, misma que se presentó en estas múltiples reformas. Desde luego es mucho más fácil cambiar la ley que aplicarla. En especial si se trata de una parte de nuestra Carta Magna que se mantuvo casi intacta durante 66 años, toda vez que solamente en tres ocasiones se enmendó este articulado: la primera, el 21 de septiembre de 1944 para garantizar la audiencia previa del funcionario judicial afectado, pero sólo ante el Presidente; la segunda del 28 de octubre de 1974 para suprimir la alusión a los territorios federales, una vez que éstos adquirieron el carácter de estados; y la tercera el 20 de agosto de 1982 para incluir la criticada facultad del Presidente de solicitar a las cámaras la destitución por mala conducta de los miembros del poder judicial. Todas estas reformas le fueron hechas al artículo 111. (43)

A.1. ARTICULO 108.

Con las reformas de 1982, el artículo 108 presenta la siguiente redacción:

(43) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Las responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, México 1984, p.110 in fine

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

El primer párrafo de este artículo dió lugar a importantes innovaciones. Como podemos observar, la denominación "servidor público" es la base toral de la legislación; con este concepto se pretende igualar a todas las personas que desempeñen algún empleo, cargo o comisión para el estado en cuanto a sus responsabilidades; lo cual no quiere decir que hayan dejado de existir las jerarquías entre ellas.

La doctrina, en especial la del derecho administrativo trató los conceptos de "servidor público", en donde englobó a todas las demás categorías de individuos que prestan sus servicios al estado (44) los de "agente", concepto que fue utilizado en la iniciativa de reformas

(44) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1979, p.571

en estudio (45), "funcionario" y "empleado público", tratando de determinar sus diferencias.

La Constitución ha utilizado tres de estos conceptos, el de "alto funcionario"; "funcionario"; y "empleado". De éstos, el concepto de "alto funcionario" desapareció de aquélla como si quisiera acabar con ellos y de los otros dos conceptos siguen sin ser definidos.

En mi opinión nuestras leyes deben ser claras en cuanto a la descripción de las jerarquías de los trabajadores del estado, y desde luego es deseable que respondan al nombre genérico de "servidores públicos" como lo apunta Ignacio Burgoa: "En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado, o los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio, mediante la aplicación correcta de la ley" (46)

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo en estudio sigue redactado en idénticos términos respecto de la responsabilidad del Presidente de la República, por lo que no se ha acabado con las dudas doctrinales que su situación jurídica plantea.

Los supuestos de responsabilidad del Presidente de la República resultan vagos, lo cual ha dado lugar a diversas interpretaciones.

En nuestras anteriores Constituciones presidencialistas, se siguieron diversos criterios para calificar la responsabilidad del Presidente. Los artículos 38, 107 y 109 de la Constitución de 1824 dispusieron que el Presidente respondería ante cualquiera de las dos cámaras constituidas en Gran Jurado por los siguientes delitos: traición contra la Independencia, cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su encargo y por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieren elecciones de Presidente, senadores o diputados; su falta de presentación a su destino en las épocas señaladas en la Consti-

- (45) Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980. Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. p.7
- (46) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, En: Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, N° especial, septiembre de 1980, México, p.85

tución y el impedimento a las cámaras del uso de cualquiera de sus facultades.(47)

La Ley Cuarta Constitucional de 1836 en su artículo 15 fracciones III y IV consideró prerrogativa del Presidente no poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o durante el desempeño de su encargo como tal, sino sólo en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional, no pudiendo ser acusado por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia o después de haber pasado un año de terminada ésta.(48)

La Constitución de 1857 fue más amplia que la actual, autorizando el desafuero del Presidente no solo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, como lo dispuso en su artículo 103.(49)

Este artículo se inspiró en la Constitución norteamericana que en su artículo 11 sección 4 autoriza la declaración de culpabilidad del Presidente y Vicepresidente por traición, cohecho u otros delitos o faltas graves.(50)

Ninguna Ley Reglamentaria ha determinado cuáles son los delitos comunes, y esta omisión se repite en las constituciones y leyes de responsabilidades de los estados. Sin embargo cabe señalar que si se trató de dar una ley reglamentaria con anterioridad: el 15 de febrero de 1921 por el entonces Presidente de la República y secretarios de estado, misma que se basaría en una posible reforma al artículo 108 que no llegó a darse, por lo que tampoco esta ley prosperó.(51)

Aunque podría presentarse el caso, no consideramos que en la Constitución deban determinarse los "delitos del orden común", sino que con todo y sus inconvenientes éstos deben clasificarse en la Ley reglamentaria. Como a la fecha sucedió según se señaló en el Capítulo Segundo de este trabajo dentro del inciso B.

(47) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1980, pp.172 y 182

(48) *Idem.* p.22

(49) *Idem.* p.624

(50) CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982, p.534

(51) GONZALEZ RUBIO, Ignacio. Citado por Cárdenas, Raúl F. Op.cit., p.534

Con la Ley de Responsabilidades de 1939, se sostuvo que el Presidente es un alto funcionario y como tal estaría incluido en esta Ley; claro que esta opinión es anterior a nuestra situación actual pero aún ahora y en concordancia con lo expuesto por Raúl F. Cárdenas no le serían aplicables las situaciones previstas en el artículo 7º de la Ley reglamentaria actual ya que el Presidente de la República es "inmune absoluto" de cometer delitos políticos de acuerdo al párrafo en estudio e independientemente de que la ley reglamentaria actual en su artículo 2º exceptúa al Presidente como sujeto de la misma.

Por otra parte, el Código Penal previene en su artículo 123 el delito de traición a la patria, sancionándolo con prisión de 5 a 40 años y lo tipifica en 15 diversas fracciones, de las cuales sólo algunas consideran como constitutiva la situación de que se presentara en guerra extranjera, requisito sine qua non para calificar la conducta del Presidente.

En realidad lo que cabría proponer para calificar la responsabilidad del Presidente sería un análisis a fondo de su especial situación, lo cual lo coloca como susceptible de cometer delitos gravísimos, en especial delitos políticos y aunque no esté incluido como responsable de la mala utilización de fondos y recursos federales debería estarlo expresamente.

Habiendo hecho la excepción correspondiente al Presidente de la República quedan como servidores públicos: los representantes de elección popular, es decir, senadores y diputados; los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; Los funcionarios y empleados; y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal.

Aunque en otras disposiciones la ley de la materia tiende a ser muy detallista, como ejemplo podemos tomar el artículo 80 de la misma ley, que analizado de manera conjunta nos permite llegar a la conclusión de que cualquier persona que desempeñe cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Ejecutivo y en el Judicial así sea Federal o Local es un servidor público sujeto a responsabilidad. En cuanto al Poder Legislativo un error comentado por todos los que de alguna manera han hecho objeto de su estudio esta materia, es la situación de los trabajadores y empleados de éste último ya que todos los que no sean representantes de elección popular no están incluidos como servidores públicos. Al respecto, el jurista Orozco Henríquez señala: "según los términos expresados del régimen constitucional vigente, no se considera como servidor público, por ejemplo, al titular

de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero si se cataloga como tal a cualquier trabajador de la fábrica de bicicletas Condor, S.A., o de la embotelladora Garci-Crespo, S.A. de C.V." (52)

En nuestra opinión, no estamos de acuerdo con el criterio señalado anteriormente, y nos atrevemos a expresar que una interpretación constitucional acabaría con este problema. A este párrafo lo podemos interpretar en cualquier sentido, el problema está en decidir a que se quiso referir la Constitución al hablar de los "funcionarios y empleados" porque una cosa es bien clara, la intención del legislador no fue dejar de incluir a ninguna persona que por alguna razón pudiese ser considerada como servidor público. Tal como está redactado el párrafo podemos pensar que se refiere a los funcionarios y empleados de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; o que se refiere a ambos; o podemos sostener que el término "a los funcionarios y empleados" es un precepto aislado, al que no se le está ligando en forma alguna a los demás sujetos previstos en el párrafo. En todo caso para poder determinar que los funcionarios y empleados del Poder Judicial del Distrito Federal o del Judicial Federal son servidores públicos se necesita hacer una interpretación de lo que son sus "miembros".

De esta manera, quizá quedaría claro que lo que el legislador quiso fue incluir a todos los funcionarios y empleados ¿ de donde ? pues del estado, en virtud de la máxima jurídica que señala "donde la ley no distingue no debemos distinguir". A mayor abundamiento apuntamos que el último precepto sólo aclara con los términos "empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza", que no se quiere dejar de incluir a ninguna persona que desempeñe de alguna manera la función pública, que donde más sujetos emplea y donde por ende, más problemas tiene, es en la administración pública. Por otra parte, si atendemos a la puntuación del párrafo, pareciera que la intención del legislador fue precisamente la de separar esos ámbitos personales.

Con el tercer párrafo del artículo en estudio se ha extendido la responsabilidad a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones a las leyes federales y a la Constitución y se previene por primera vez la responsabilidad de las autoridades estatales por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 7º de la ley de la materia aclara que cuando este manejo indebido de fondos y recursos federales tenga carácter delictuoso la acción que procede será la penal.

En opinión de René Gonzalez de la Vega la responsabilidad de los poderes ejecutivos estatales que debe ser plena, deriva de la situación de coparticipación de voluntades de los Poderes Ejecutivo de la Unión y Ejecutivos Estatales al celebrar los Convenios Unicos de Desarrollo correspondientes, que obliga por igual a ambos.
(53)

A.2. ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.

La redacción actual de este precepto es la siguiente:

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño

(53) GONZALEZ DE LA VEGA, René. El Régimen Constitucional de los Servidores Públicos, En: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1984, p.406

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

Las Leyes determinarán de los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños de ellos y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las Leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de las propiedades de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

Como podemos observar, del primer párrafo del artículo 109 y del párrafo cuarto del artículo 108 Constitucionales se deriva la expedición de leyes de responsabilidades de los servidores públicos en todas las entidades federativas; además con la limitación de tener que hacerlo siguiendo los mismos principios que fija la Constitución, para la reglamentación federal y del Distrito Federal.

Por otro lado el artículo en análisis prevé la responsabilidad política, la administrativa y la posibilidad de ser enjuiciado penalmente. En lo referente al juicio político se aplicará indirectamente lo señalado en el artículo 111.

Se determina la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas, declaración que, a juicio del maestro Fauzi Hamdan "resulta innecesaria por constituir un derecho subjetivo público consagrado en el artículo 61 constitucional para diputados y senadores, es decir, como una inmunidad absoluta por la expresión de opiniones con motivo del desempeño de sus funciones..." lo más correcto debió haber sido modificar este último numeral para hacer extensiva la inmunidad a todos aquellos

que menciona el artículo 110 constitucional, o sea, a los que quedan sujetos a juicio político" (54); aunque técnicamente hubiera sido preferible que así se hubiera hecho, nos parece perfectible que se enunmere de una manera genérica para el juicio político, puesto que no se prevé que el número de servidores públicos sujetos a este juicio, vaya a conservarse inalterable a través del tiempo y quizás se eviten reformas a la Constitución, puesto que como se sostendrá a través de esta tesis los servidores públicos, cualquiera que sea su categoría deben de ser definidos por las leyes reglamentarias y no por nuestra Constitución.

La fracción segunda establece un principio que no es muy necesario en la Constitución, toda vez que no se está liberando a nadie de sus responsabilidades penales, a excepción quizá, del Presidente de la República y los servidores públicos en su caso. También se prevé en el numeral aludido la sanción por enriquecimiento ilegítimo, situación que en nuestra opinión sí debe ser prevista a nivel constitucional, la cual siempre deberá prever una penalidad mayor que la de las personas que no tengan el status de servidores públicos.

Siguiendo con el análisis del artículo en cuestión, anteriormente la Constitución hablaba por separado de los "intereses públicos" y "el buen despacho", situación que recibió amplias críticas por lo indeterminado de los conceptos. Actualmente se relacionó el buen despacho con los intereses públicos y éstos solo son relevantes cuando son "fundamentales". Y es así que lo anterior quedó plasmado en la fracción III del artículo 109 constitucional en la que se contempla a la responsabilidad administrativa, la cual procede, como ya lo indicamos en el capítulo anterior, por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otra parte se conformó la acción del particular de denunciar ante la Cámara de Diputados en términos distintos del artículo 108 las conductas previstas en el artículo 109.

(54) HAMDAN AMAD, Fauzi. Notas para el estudio de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, En: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Num.7, México 1983, p.236

En nuestro parecer el haber abandonado la acción popular ha sido el error más grave de las reformas. La Constitución de Michoacán en su artículo 104 determina: "Se concede acción popular para denunciar ante el Congreso los delitos comunes y oficiales de los funcionarios del Estado, sin obligación de constituirse en parte".

Este principio debería de haberse tomado en cuenta por la sencilla razón de que ningún particular quiere estar a merced de las represalias de los servidores públicos normalmente poderosos económica, política y socialmente.

En virtud del mandato constitucional de legislar esta materia de acuerdo con lo previsto por el artículo 109 en lo relativo a la acción popular y al enriquecimiento ilegítimo, las entidades deberán de seguir esos mismos principios; ni siquiera las Constituciones de los estados pueden prever por ejemplo: que la acción popular no lleve aparejados elementos de prueba, situación que no se exige por ninguna Constitución Estatal.

En opinión de varios autores la acción popular no ha implicado nunca la formación de denuncias anónimas o apócrifas las cuales son jurídicamente ineficaces, sino el derecho que tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de presentar la acusación ante la Cámara de Diputados. (55)

Aunque es riesgoso sostener la opinión de que las denuncias tengan la posibilidad de ser anónimas, nos inclinamos por defender la posición de que si éstas van apare-

jadas de pruebas contundentes, debe dárseles curso. El simple requisito de que la denuncia lleve aparejada la existencia de elementos de prueba, hace difícil a los ciudadanos ejercer este derecho.

Desde otro punto de vista, los ciudadanos normalmente prefieren no perder su tiempo y sólo satisfacer directamente sus intereses, no tanto perjudicar los ajenos, lo que hace aún más difícil el ejercicio espontáneo de la acción popular. "En la generalidad de los actos, satisfecho el interés del gobernado en particular como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agravian, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario públi-

(55) Cfr. José de Jesús Orozco en : Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos p.116; y Fauzi Hamdán En: Notas para el estudio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, p.237

co de quien tales actos emanan, presenta una importancia muy secundaria, circunstancia que no debiera registrarse dentro de un auténtico y operante régimen democrático." (56)

A.3. ARTICULO 110.

El artículo en análisis establece a la letra:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea de Distrito Federal, el titular del Órgano u Órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la

(56) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p.87

Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Como primer comentario podemos señalar que desapareció la terminología "Gran Jurado" y de acuerdo con la iniciativa de reformas "se propone en ésta reforma adecuar la terminología de las instancias instructora y enjuiciadora a nuestra cultura jurídica, eliminando la diferenciación terminológica de la institución del Gran Jurado proveniente del derecho anglosajón." (57)

Considero que la enumeración de los servidores públicos en la Constitución es inoportuna, ya que nada impide que pudiera cambiar en el futuro, lo que hace considerar que se prevea esta situación en el ley reglamentaria.

Se requiere actualmente la aprobación por mayoría del total de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y nos unimos al consenso general de que esto es un acierto. Anteriormente se requería la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Cámara de Senadores, lo que dificultaba cualquier desafuero; actualmente se requiere una mayoría de las dos terceras partes, lo que es también un acierto.

Se conserva desde luego la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras, lo que no quiere decir que el procedimiento no pudiera estar sujeto a un control de constitucionalidad: "Las resoluciones dictadas son en sí mismas, inmodificables. Pero ello no impide la procedencia del amparo, si el procedimiento no se ha ajustado a una norma constitucional. Una resolución aprobada sin quorum o sin la votación requerida o sin habersele res-

(57) Iniciativa de reformas al Título IV Constitucional.
p.2

petado al presunto reo el derecho de defensa, da lugar, sin duda alguna, al juicio constitucional." (58)

Suprimida la facultad del Presidente de la República de destitución de funcionarios judiciales, nos encontramos teóricamente con una mayor independencia del Poder Judicial; esta facultad tampoco llegó a ejercitarse y debiera derogarse también de las Constituciones locales.

Se presenta una situación especial respecto de los gobernadores, diputados, jueces y magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, quienes serán responsables por violaciones graves a la Constitución, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pues en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

José de Jesús Orozco opina en relación a este problema, que si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste que se establece; ya que, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local se evita que la legislación federal cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario estatal, aunque en este caso quizás la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que utilizaría la declaración prevista en la fracción V del artículo 76 constitucional, relativa a la desaparición de poderes, por economía procesal. (59)

Los gobernadores de los estados; los diputados y magistrados judiciales locales además de esta responsabilidad podrían incurrir en otras que estuvieren previstas en las leyes locales de responsabilidad de servidores.

La responsabilidad de gobernadores y diputados locales por violaciones a la Constitución y leyes Federales nace de la comisión de delitos oficiales o federales como lo señala Burgoa: " La materia del fuero frente a las especies de delitos no oficiales, y por lo que atañe a los multicitados funcionarios locales, no es del orden federal, sino que su regulación incumbe a las Constituciones particulares de los Estados y a su legislación interior." (60)

Las Constituciones de los estados podrían además otorgar fueros de inmunidad y no procesabilidad como resultado

(58) HERRERA Y LASSO, Manuel. Op. cit., p.44

(59) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Op. cit., p.119

(60) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p.87

de su autonomía en ámbitos que no corresponden a la Federación; sin embargo, fuera de su entidad los gobernadores y diputados no gozan de ningún fuero en este aspecto, lo que pudiera provocar algunos conflictos.

En cuanto a los delitos federales esta inmunidad está contemplada en el mismo articulado, con el mismo resultado de que se deja a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad, aunque este hecho no significa que el autor quede impune, pues de acuerdo con la Constitución no hay perjuicio sobre los fundamentos de la imputación.

A.4. ARTICULO 111.

El artículo 111 establece lo siguiente:

"Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Como lo hemos indicado anteriormente, el término fuero se suprimió de la Constitución, pero, aunque con otra denominación esta prerrogativa sigue vigente.

El párrafo tercero del artículo en estudio contiene una modificación, ahora se separa del cargo al inculcado por resolución de las autoridades competentes y no de los tribunales comunes como anteriormente rezaba el precepto de lo que resulta facilitar la actuación del Ministerio Público.

Anteriormente, en opinión de González Oropeza, fueron los jueces en materia penal los que solicitaban directamente a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero, dándonos como ejemplo de ésto el caso del diputado Manuel Riva Palacio acaecido el 15 de diciembre de 1931; y el de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, todos ellos del 17 de enero de 1945. Por lo tanto este error se subsanó con las reformas. (61)

Asimismo el precepto precisa que el inculpado puede reasumir su función si la sentencia resulta absolutoria y que no se concederá al inculpado la gracia del indulto si se trata de un delito cometido en el ejercicio de su encargo.

Se conserva igualmente el principio de que en demandas del orden civil no hay para ningún servidor público garantía o protección alguna.

El párrafo noveno del artículo nos remite a la legislación penal en donde el 3 de enero de 1983 se tipificaron varios delitos, dentro de los cuales encontramos: el ejercicio indebido del servicio público; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; peculado y enriquecimiento ilícito.

El estudio de estos tipos penales va mas allá del propósito de esta tesis, pero en razón de que se ha dotado de base constitucional al enriquecimiento ilegítimo con las reformas, destacamos los siguientes comentarios:

El enriquecimiento ilegítimo tiene sus raíces mas próximas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.

A decir de Alvaro Bumster, esta ley fue objeto de fundadas censuras, entre otras razones por prescribir la confiscación de bienes, prohibida por el artículo 22 constitucional como consecuencia equivalente a una pena en

(61) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos, En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Manuel Porrúa, México 1983, p.97

razón de una situación ya que no implicaba un acto u omisión que la ley no declaraba ni podía declarar delicto. (62)

Actualmente el artículo 22 constitucional fue reformado para evitar esa situación. "La reforma constitucional de finales de 1982 tuvo, en verdad más preocupación por legitimar aquella pena que por aportar novedades en cuanto a la descripción de la figura." (63)

El tipo simplemente resulta nacido de una situación de donde carece de una descripción clara y neta del acto u omisión que lo debe conformar; en razón de esto y siguiendo al mismo autor, el servidor público puede ser víctima de graves injusticias, por ejemplo, el caso de quien se viera forzado por respetables razones morales a no revelar la transferencia de sus bienes con los que lo hayan favorecido en vísperas de morir, la persona a quien lo ha unido una larga y profunda relación sentimental que el beneficiado ha prometido solemne y absolutamente mantener oculta para siempre. (64)

Aunque el caso es en verdad extremoso, pudiera presentarse en la realidad. No es primordialmente en virtud de casos como éste que defenderíamos la posición de no avarar descripciones como ésta; mas bien pensamos que la ley está extralimitándose y aunque el principio es bueno, creo que este tipo penal necesitaría ser complementado de alguna manera, tendría que demostrarse de donde proviene el aumento del patrimonio para poder integrar el interés jurídico propio del dueño anterior, sea este el Estado o un particular.

Sabemos que se nos respondería que precisamente en razón a que en muchos casos no se ha podido demostrar esta situación es que se ha dado esta regla, pero en una administración cuidadosa siempre se puede probar quien ha sido perjudicado.

En el último párrafo del artículo 111 se establece que las sanciones económicas no pueden exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados y nos unimos a la opinión sustentada por González de la Vega de que corresponde a la legislación penal el criterio de individualización de sanciones; toda vez que de acuerdo con el penúltimo párrafo del ar-

(62) BUNSTER, Alvaro. *La Responsabilidad Penal del Servidor Público, En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Manuel Porrúa, México 1983, p. 24

(63) *Ibidem*.

(64) *Ibidem*.

título en análisis se refiere a las sanciones penales mismas que se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal; y establece como regla general que para el caso de los delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales las sanciones deben imponerse tomando como base el lucro obtenido, y los daños y perjuicios causados; es por ello que al contemplarse este supuesto dentro del apartado de las sanciones penales, corresponde a la legislación penal su regulación. (65)

Por otro lado, se deja a salvo el derecho de las entidades de legislar con autonomía en esta materia.

A.5. ARTICULO 112.

Este precepto establece a la letra:

"No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enunciados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

Este artículo aclaró los supuestos del anterior artículo 110 que dió lugar a varias controversias por lo poco claro de su redacción, pero observamos que se sigue manteniendo el principio fundamental de la relación funcional entre el sujeto y el servicio; dicho en otras palabras, el fuero acompaña al servicio.

A.6. ARTICULO 113.

El artículo en análisis establece lo siguiente:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar

(65) *Ibidem.*

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

Idealmente el precepto nos remite a las leyes que se den sobre responsabilidad administrativa, mismas que establecen sanciones similares a las establecidas para el juicio político, pero se extralimita al determinar algunos tipos de sanciones así como para determinar su fin.

Este precepto constitucional por otra parte deja al legislador ordinario federal y local las siguientes facultades en esta materia:

- 1.- Determinar las causas de responsabilidad administrativa.
- 2.- Establecer las sanciones administrativas; y
- 3.- Señalar los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El propio artículo establece que las sanciones administrativas, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas.

En cuanto a las sanciones económicas, el citado dispositivo prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Esto nos indica que la propia Constitución cuida que no vayan a producirse arbitrariedades en la fijación de estas sanciones.

A.7. Artículo 114.

Este precepto constitucional establece a la letra:

"El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

Observamos que el término sigue siendo el mismo para exigir esta responsabilidad política y se limita el período de aplicabilidad de la sentencia a un año en la actualidad. Sin embargo opinamos que el plazo de prescripción por faltas políticas y administrativas cuando éstas últimas no encierran algún delito, deben ser las mismas, y que la prescripción en ambos casos debe ser de 3 años como mínimo.

De igual manera el artículo 114 Constitucional en su párrafo tercero otorga al legislador ordinario la facultad de señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, el cual debe tomar en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del citado artículo 109.

De lo anteriormente señalado podemos concluir que las acciones para enjuiciar a los servidores públicos tienen distinto tiempo de prescripción. Para el caso del juicio político, este debe iniciarse cuando el servidor desempeñe el cargo o dentro de un año después de que cese en sus funciones, y las sanciones deben ser aplicadas en el término de un año. En el caso de los juicios penales, la prescripción se fija por la Ley de la materia, pero nun-

ca será menor de tres años; sin embargo cuando los servidores públicos gozan de fuero, no correrá la prescripción. Finalmente por lo que se refiere a la prescripción en los casos de responsabilidad administrativa esta se deja a la Ley Reglamentaria de la materia, pero se señala como norma general que cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término no será inferior a los tres años.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 78 los supuestos de prescripción de las sanciones administrativas; señalando que prescriben en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal; y para todos los demás casos prescribirán en tres años.

B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es el artículo 32 bis en sus fracciones XVII y XVIII el dispositivo que señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Específicamente la fracción XVII del referido precepto otorga a la Contraloría las facultades siguientes:

- a) Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas,
- b) Aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen; y
- c) Hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole la colaboración que le fuere requerida.

Esto último es para el caso de que la infracción administrativa del servidor público también constituya o pueda constituir un delito.

Por su parte, la fracción XVIII reconoce a la Secretaría de la Contraloría las facultades siguientes:

- a) Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la propia Secretaría; y
- b) Constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones correspondientes y hacer las denuncias penales a que hubiere lugar.

C. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Este ordenamiento legal regula a las entidades paraestatales, y en materia de responsabilidades de los servidores públicos de las mismas establece textualmente en su artículo 13 lo siguiente:

" Las infracciones a esta ley serán sancionadas en los términos que legalmente corresponda atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales".

El artículo 24 de la ley en estudio señala la obligación de los directores generales o de quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, de solicitar la inscripción de tales organismos, sus modificaciones o reformas, en el Registro Público de Organismos Descentralizados dentro de los treinta días siguientes a la fecha de celebración de dichos actos. La infracción de esta obligación será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta obligación es adicional a las que establece el artículo 47 de la ley de responsabilidades.

Por su parte el artículo 61 establece los lineamientos a los que debe ajustarse la responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados, señalando las responsabilidades de los órganos de gobierno; de los directores generales y demás servidores públicos del organismo.

Finalmente, conforme a lo señalado en el artículo 64, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene la facultad de realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, a fin de supervisar el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

D. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como ya se estableció en el capítulo anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no es el único ordenamiento que regula la relación del Estado con sus trabajadores; sin embargo en este capítulo analizaremos esta ley por ser la norma especial que contiene disposiciones más amplias en la materia.

En principio, el artículo 3º de esta ley define como "trabajador" a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De este artículo se desprenden dos cuestiones: el hecho de que esta ley utiliza el término trabajador para designar a aquellas personas que prestan sus servicios al Estado y el hecho de que reconoce al "nombramiento" como el único acto jurídico mediante el cual se incorpora el trabajador al servicio del estado. Ya en el capítulo anterior se habló de los diferentes actos a través de los cuales los servidores públicos se incorporan al estado.

El artículo 4º divide a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base; estableciendo el artículo 5º que son trabajadores de confianza los siguientes:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República. Entre ellos se puede considerar a los secretarios de estado, Procurador General de Justicia de la República, etc.
- II. En el Poder Ejecutivo los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 Constitucional que desempeñan funciones que conforme a los catálogos de puestos sean de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; manejo de fondos o valores; auditoría; control interno de adquisiciones; en almacenes e inventarios el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios; investigación científica; asesoría o consultoría; el personal adscrito presupuestalmente a las secretaría particulares o ayudantías; los secretarios particulares de secretario, subsecretario, oficial mayor y director general; los agentes del ministerio público federal y del distrito; los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.
- III. En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general de administración, el oficial mayor de la gran comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los

asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el oficial mayor, el tesorero y el subtesorero.

- IV. En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los secretarios del Tribunal pleno y de las salas.

El artículo 6º de esta ley considera como trabajadores de base a los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello serán inamovibles.

Por su parte, el artículo 8º excluye del régimen de esta ley a los trabajadores de confianza antes indicados; a los miembros del Ejército y Armada Nacional; a los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

De lo anterior se concluye que esta ley sólo se aplica a los trabajadores de base que presten sus servicios al Estado mediante un nombramiento expedido por funcionario facultado para ello o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

El artículo 43 establece en ocho fracciones las obligaciones de los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión, el gobierno del D.F., del ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Lotería Nacional, DIF, INFONAVIT, Instituto Nacional Indigenista, y otros organismos descentralizados a que hace referencia el artículo 10. de esta ley. Dichas obligaciones son fundamentalmente de índole laboral.

Por su parte, el artículo 44 establece las obligaciones laborales de dichos trabajadores.

El artículo 43 contiene en el párrafo segundo la posibilidad de que los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, sean suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión, mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

El artículo 46 señala que el nombramiento o "designación" de los trabajadores, sólo dejará de surtir efectos por las causas que el mismo enumera, las cuales son similares a las que establece la Ley Federal del Trabajo.

Respecto a este dispositivo cabe hacer los siguientes comentarios:

En principio hace referencia al término "designación", no obstante que el artículo 3º de esta ley, al cual ya se hizo referencia, sólo reconoce al "nombramiento" como único acto mediante el cual el trabajador de base puede incorporarse al servicio del estado trayendo con ésto una seria contradicción en la ley.

En el inciso e) de la fracción V del artículo en análisis se contiene como causa de terminación de los efectos del nombramiento el hecho de que el trabajador revele los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo. Esta causal la encuentro relacionada con la establecida en la fracción IV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La terminación de los efectos del nombramiento por esta causa debe ser resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

D.1. PROCEDIMIENTO PARA DAR TERMINACION A LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN TRABAJADOR DE BASE.

Este procedimiento se compone de dos etapas: la primera es de índole administrativa que se da al interior de la dependencia en donde labore el trabajador. En ella el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa con intervención del trabajador y un representante sindical.

En dicha acta se asentaran los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, firmándose por todos los que en ella intervengan y los testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese acto una copia al trabajador y otra al representante sindical.

La segunda etapa se inicia cuando el titular de la oficina procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador. A dicha demanda deberá acompañar como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado a la misma. Esta etapa se sigue conforme al procedimiento establecido en los artículos 127, 127 bis, 128, 129 y relativos de esta ley.

Finalmente deseo señalar que conforme al artículo 113 fracción II, inciso c) prescriben en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

E. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Esta ley, reglamentaria del artículo 108 constitucional constituye la base medular del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Es el Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas", Capítulo I en donde se establecen los sujetos de responsabilidad administrativa y las obligaciones de los servidores públicos, mismas que fueron analizadas en el punto C del capítulo anterior.

El artículo 46 a la letra señala: "Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley."

Considero que este dispositivo está mal redactado, toda vez que no puede incurrirse en responsabilidad por el sólo hecho de estar enunciado en un artículo siendo sujeto de responsabilidad quien incurra en inobservancia de sus obligaciones, por lo que propongo para este artículo la redacción siguiente: "Son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley."

El Capítulo II regula las sanciones administrativas y los procedimientos que deben seguirse para aplicarlas. Dichas sanciones ya fueron estudiadas en el capítulo anterior, y el procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad administrativa se analizará en el próximo capítulo.

No obstante lo anterior cabe mencionar que el párrafo segundo del artículo 75 sujeta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a la notificación de la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, cuestión que nos parece acertada pues tiende a proteger los derechos laborales de aquéllos.

Considero importante destacar que el artículo 51 hace excepciones en cuanto a los órganos y sistemas que servirán para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para

aplicar las sanciones establecidas en su Título Tercero respecto de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ya que éstos se harán en términos de las leyes orgánicas del Poder Judicial; respecto de los servidores públicos del H. Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se hará también conforme a su legislación, y lo mismo se hará respecto de los servidores públicos de los tribunales de trabajo y demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. SU SUSTANCIACION.

A. Proceso y Procedimiento. B.El Procedimiento Administrativo. C.Autoridad Competente. D.Sustanciación del Procedimiento. D.1.Recepción. D.2.Sistema de quejas y denuncias. D.2.1.Concepto de Queja y Denuncia. D.3.Admisión. D.4.Tramitación. D.5.Investigación. D.6.Notificación. D.7.Audiencia. D.8.Resoluciones. E.Impugnación de las resoluciones administrativas. E.1.Recurso de Revocación. E.1.2.Efectos del Recurso de Revocación. E.2. Impugnación de las resoluciones administrativas ante el Tribunal Fiscal de la Federación. F.Prescripción. G.Supletoriedad en materia administrativa. G.1.Concepto de Supletoriedad. G.2.Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

CAPTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. SU SUSTANCIACION.

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pero antes de iniciar su análisis es necesario establecer las diferencias entre proceso y procedimiento para posteriormente observar las fases preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como las de recepción, admisión, tramitación e investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

A. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Antes de abordar el estudio del procedimiento administrativo disciplinario, considero conveniente precisar el significado de los términos proceso y procedimiento, precisión indispensable para el cabal entendimiento del tema.

Hay que señalar que los procesos jurídicos implican ante todo una relación jurídica, y por ende requieren la reunión de ciertos requisitos o elementos necesarios sin los cuales no pueden tener plena existencia en la vida del derecho.

Así pues, para que un proceso jurídico sea tal, es necesaria la existencia de una relación jurídica; relación que se entabla por una parte entre el órgano público que ejerza por mandato de una ley, una función pública, sea ésta jurisdiccional, administrativa o legislativa (sujeto activo) y, por la otra, los sujetos respecto de los cuales ha de ejercerse la función pública (sujeto pasivo).

Como puede apreciarse, el proceso es el instrumento a través del cual se realiza el ejercicio de las distintas funciones públicas.

De esta manera podemos hablar válidamente de una división tripartita de procesos jurídicos, a saber: legislativos, jurisdiccionales y administrativos, procesos a los que les corresponde la respectiva rama sustantiva del derecho; es así la razón por la cual serán distintos los objetos de los actos sobre los que recae la actividad de cada proceso, determinándose en cada caso por

todos aquellos elementos de hecho o de derecho, según los cuales hayan de ejercitarse las distintas funciones públicas.

Sin embargo, la doctrina dominante en la materia se inclina por aceptar que los procesos jurídicos se encuentran únicamente determinados y formulados en función de la actividad jurisdiccional del estado, razón por la cual remite y vincula el objeto de los procesos jurídicos únicamente a dicha función con exclusión de las demás funciones estatales, la administrativa y la legislativa.

Al respecto Carnelutti señala que: " ... si no fuese una tautología diría que se llama únicamente proceso al proceso judicial..." (66)

No obstante, si bien es cierto que el concepto proceso jurídico se encuentra fuertemente influido por el carácter jurisdiccional, ello no obliga a razonar que dicho concepto no englobe a todas las funciones públicas y entre éstas a la función administrativa, máxime si consideramos que el objeto de todo proceso jurídico lo conforman todos aquellos elementos de hecho o derecho en virtud de los cuales han de ejercerse las funciones públicas. Razón por la cual rechazamos enérgicamente la postura de la doctrina dominante, inclinándonos por aceptar que los procesos jurídicos no constituyen una exclusividad de la función jurisdiccional del estado.

En apoyo a nuestra afirmación, Adolfo Merkl nos indica: "..Desde el punto de vista jurídico no es sostenible esta reducción (se refiere a la función jurisdiccional) porque el proceso por su propia naturaleza puede darse en todas las funciones estatales, posibilidad que, en realidad se va actualizando en medida cada vez mayor.." (67)

Sin embargo, existe la tendencia de asimilar el proceso administrativo al judicial; asimilación que responde por una parte a un vicio derivado de la inexistencia de un derecho procesal administrativo, y por la otra, a la falta del conocimiento de las diferencias diametrales que separan a la justicia de la administración, la cual indudablemente necesita de sus propios procesos, es decir, que la actividad administrativa, como función distinta a la jurisdiccional, debe tener un derecho procesal también diferente al derecho procesal judicial, sin

(66) CARNELUTTI, Francisco. Sistema del Derecho Procesal Civil, Tomo I, Buenos Aires Argentina 1944, p.49

(67) MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid 1935, p.279

que sea aceptable adaptar el ordenamiento jurídico de éste último tal y como sucede en la actualidad. Aún más, las propias causas contencioso-administrativas, donde se hace más patente la influencia de la vía jurisdiccional, presentan modalidades propias derivadas del carácter del acto administrativo y del interés público preponderante que impera en el campo del derecho público. (68)

Es por esto que la doctrina moderna proclama por una autonomía e independencia entre los diversos procesos jurídicos, evitando así adaptaciones innecesarias que incluso han propiciado confusiones en la materia "... el derecho administrativo material, en su conjunto sistemático, se ha desarrollado desligado en absoluto de la justicia; el derecho administrativo formal depende indiscutiblemente, en cuanto a su contenido, del derecho judicial." (69)

Como paréntesis, queremos señalar que tomando en consideración los planteamientos que hace la doctrina moderna y a fin de subsanar los problemas que en la práctica se han presentado en materia contenciosa administrativa, el 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada.

Dicho ordenamiento expresamente establece en el párrafo segundo de su artículo 1º que no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, "responsabilidades de los servidores públicos", electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

En esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entrará en vigor hasta el 1º de junio de 1995, se contempla un Título Tercero que se intitula "DEL PROCEDI-

(68) *A través de la actividad contenciosa administrativa se resuelven las contiendas producidas entre la administración y los particulares afectados como consecuencia de actos emanados de aquéllos. Esta contienda es resuelta por tribunales especiales ejerciendo una actividad esencialmente jurisdiccional más que administrativa, de modo que esta institución no da origen propiamente a los procesos administrativos sino más bien a los procesos jurisdiccionales, toda vez que la actividad involucrada implica el ejercicio de dicha función y no de la administrativa.*

(69) MERKL, Adolfo, Op. Cit., pp.283-284

MIENTO ADMINISTRATIVO", en donde se señala que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada; la forma en que deberá desarrollarse; acreditación de la personalidad; obligaciones de la administración pública frente a los particulares; los impedimentos, excusas y recusaciones; términos y plazos para las actuaciones y diligencias administrativas; notificaciones; impugnación de notificaciones; iniciación, tramitación y terminación del procedimiento; infracciones y medidas de seguridad; y se regula el recurso de revisión.

En el artículo 2º de esta ley se establece expresamente que será aplicada supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma; y señala que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez, supletoriamente a esta ley, en lo conducente. Consideramos que aun cuando esta ley no es aplicable en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es un avance en la legislación administrativa, ya que viene a regular específicamente los procedimientos administrativos que estaban dispersos en diversas leyes, dando con ello mayor seguridad a los ciudadanos que recurren a la administración pública a establecer controversias por resoluciones de la misma.

Además, dicho ordenamiento viene a respaldar nuestro planteamiento de que sea el Código Federal de Procedimientos Civiles el ordenamiento supletorio aplicable, en lo conducente, al procedimiento administrativo disciplinario.

No abundaremos en el estudio de esta ley por dos razones: primera, porque aun no está vigente y segunda, porque no es aplicable al tema de nuestra tesis.

Una vez que hemos delimitado el concepto del término genérico proceso jurídico, estamos en condiciones de distinguir un nuevo concepto, que si bien suele estar íntimamente vinculado a él, tiene un significado distinto, no obstante que es común que se les use como sinónimos.

En efecto, nos referimos al término procedimiento; término que aun cuando los procesalistas distinguen entre proceso y procedimiento, no han señalado en forma expresa y clara las diferencias que los separan. A los actos sucesivos que en definitiva se encausan a la terminación del acto final es a lo que llamamos procedimiento. No obstante, la actividad que constituye el procedimiento no se lleva a cabo de manera caprichosa o amorfa, porque ello representaría el peligro de actuar con despotismo, y, por tanto, destruir lo que se trata de garantizar: la armonía de la sociedad; razón por la cual se regula la

actividad del estado con preceptos previamente establecidos (actos jurídicos procesales).

Al margen de lo dicho, se desprende que los procesos jurídicos son únicos y principales y cuyas diferencias se entablan en razón de las distintas funciones; es por esto que hablamos del proceso jurídico jurisdiccional, administrativo y legislativo. Ahora bien, cosa distinta son las etapas (serie de actos jurídicos procesales) en las que se desenvuelven cada uno de los procesos y que en su conjunto forman la estructura del procedimiento, siendo éstos distintos de acuerdo a las finalidades que se persigan.

En efecto, los procedimientos son muy diversos, y en especial en cuanto a la actividad desarrollada por la administración pública, son tan variados y de tan diversa índole, que se hace extremadamente dificultosa una clasificación de los procedimientos administrativos, máxime si la administración pública no está obligada a seguir procedimientos determinados, y por ende puede elegir libremente la vía que desee.

Sin embargo, algunas actividades administrativas exigen procedimientos determinados más que nada técnicos, como es el caso del procedimiento administrativo disciplinario.

Sobre el particular, el estudio y exámen del procedimiento administrativo disciplinario por parte de la doctrina ha sido bastante escaso, por no decir nulo; no obstante, se advierte sin lugar a dudas, que nos encontramos ante un procedimiento cuya estructura procesal es eminentemente judicial ignorando que los fines y objetos son totalmente diversos, lo que origina confusión, haciéndose patente la importancia del problema procesal administrativo que busca a toda costa su autonomía e independencia. (dejando a un lado adaptaciones innecesarias)

B. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

"El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo." (70)

(70) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5 Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p.51

Para el Doctor Acosta Romero, "el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."(71)

En resumen, el procedimiento administrativo es un conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo o bien para lograr su ejecución.

Existen tres posibilidades para que los actos administrativos se manifiesten en el contexto real:

- a) Sin que emanen de un procedimiento administrativo determinado.
- b) Que sean resultado de un procedimiento administrativo inspirado del procedimiento judicial.
- c) Que sean consecuencia de un procedimiento especial, distinto del procedimiento judicial.

En el primer caso encontramos que el acto administrativo puede derivarse del derecho administrativo sustantivo, sin apegarse a ninguna de las reglas respecto de las vías que lo van a producir, como resultado de una omisión o imprecisión de la ley administrativa.

En el segundo caso se ha procurado asimilar las nociones del procedimiento judicial al derecho administrativo, en razón de que por su amplio estudio y conocimiento permite llevar adelante una serie de formalidades aplicables al caso concreto, que permiten regular la actividad administrativa que da como resultado un acto administrativo decisivo.

En general considero que el procedimiento administrativo debe ser impuesto atendiendo a la satisfacción del interés general de la actividad administrativa y por tanto las formalidades que se deben cumplir deberán establecerse en relación al bien jurídico tutelado.

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades se inicia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.

La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La au-

(71) *Ibidem*.

toridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algun ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades al referirse a estas infracciones, no obstante que las identificaban como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la referida Ley de Responsabilidades se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó en los términos del artículo 49 "procedimiento disciplinario".

C. AUTORIDAD COMPETENTE.

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la autoridad competente ante la cual se desarrolla el procedimiento administrativo disciplinario para la imposición de las sanciones administrativas por violación al artículo 47 de la referida ley.

No obstante lo anterior, y conforme al artículo 65 relacionado con el artículo 60 del mismo ordenamiento, las contralorías internas también tienen competencia para tramitar el procedimiento administrativo disciplinario en la investigación y aplicación de las sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a docientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, toda vez que éstas se encuentran reservadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En materia de competencia para la aplicación de las sanciones administrativas, el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece algunas reglas que a continuación analizaremos.

La fracción I del referido artículo señala: " El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico " .

De lo anterior se desprende que aplicando uno de los poderes que se da en la administración pública federal, como es el disciplinario, corresponde al superior jerárquico del servidor público infractor aplicar sanción por una falta menor.

La fracción II establece: " La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Por tratarse de una sanción mayor que puede recaer en servidores públicos de elección popular o de aquéllos que han sido nombrados por el Presidente de la República y cuyo nombramiento ha sido aprobado por un órgano diverso de aquél, o en servidores públicos que han sido incorporados al servicio del estado por un acto jurídico diverso al del nombramiento o elección, esta fracción otorga al superior jerárquico del servidor público infractor la facultad de solicitar la destitución del empleo, cargo o comisión del servidor público responsable. Para ello, el superior jerárquico hará la solicitud siguiendo los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Esto último significa que dada la diversidad del acto mediante el cual se incorpora al servidor público, son diversos los procedimientos que deben seguirse en la investigación y aplicación de esta sanción, como así mismo son diversas las leyes que deben aplicarse.

La fracción III señala: " La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico."

Para este caso específico que se refiere a los trabajadores de confianza, la fracción otorga al superior jerárquico la facultad de imponer esta sanción.

Aquí queremos hacer notar que tratándose de servidores públicos que tienen la categoría de " empleados de confianza " no existe ordenamiento legal alguno mediante el cual se regulen los derechos que éstos tienen en su relación con el Estado, toda vez que es el artículo 123,

Apartado "B", fracción XIV el único dispositivo que establece que las personas que desempeñen puestos de confianza disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de seguridad social.

Fuera de esto ni la Constitución ni la ley reglamentaria de este Apartado reconocen otros derechos a esta clase de trabajadores, a quienes consideramos se trata como trabajadores de segunda clase no obstante que tienen funciones que requieren generalmente de preparación profesional y conllevan el ejercicio de responsabilidades importantes en su desempeño, el estado solamente les brinda los beneficios de protección a su salario y seguridad social, cuestión que se antoja injusta.

En la aplicación de estas sanciones la fracción no señala los procedimientos a seguir, pero consideramos que también dependerá de la naturaleza del acto jurídico mediante el cual el servidor público ingresó al servicio del estado.

La fracción IV establece: " La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico."

Esta fracción otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la facultad de actuar contra el servidor público responsable cuando el superior jerárquico no lo haga. Esto nos parece atinado pues tiende a corregir la omisión del superior jerárquico que intencionalmente deja de sancionar la falta de sus inferiores.

Además proponemos que en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se incluya como obligación expresa de los servidores públicos la de "imponer a sus inferiores jerárquicos las sanciones que la ley establece cuando expresamente se le otorgue esa atribución."

La fracción V por su parte otorga a la autoridad competente la facultad de aplicar la sanción de "Inhabilitación" para el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Esta fracción habla de "autoridad competente" en virtud de que dependiendo del servidor público que vaya a ser sujeto de la sanción, será la autoridad que la aplique. Esto significa que puede ser la Cámara de Diputados si se trata de un diputado federal; la Suprema Corte de

Justicia si se trata de un ministro de la misma o de un magistrado de circuito; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje si se trata de un servidor público de confianza, etc.

Finalmente la fracción VI otorga al superior jerárquico la facultad de aplicar las sanciones económicas cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando sean superiores a dicho monto.

Del análisis de este artículo 56 no se desprende la facultad de las contralorías internas para aplicar sanciones; sin embargo, es el artículo 60 el que señala que dichos órganos si tienen competencia para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a docientas veces el salario mínimo general vigente en el D.F., toda vez que están reservadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En resumen, los órganos encargados de aplicar las diversas sanciones disciplinarias son: el superior jerárquico, las autoridades competentes para el caso de inhabilitación, las contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, ya como órgano de esa dependencia o, ya como coordinadora sectorial. Para el caso de las entidades, el superior jerárquico es, según lo dispone el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el coordinador del sector correspondiente, quien aplicará las sanciones a través de la contraloría interna de su dependencia, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

D. SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO.

D.1. RECEPCION.

En esta fase es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las contralorías internas de las dependencias o entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones.

D.2. SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

El fundamento legal de las oficinas de quejas y denuncias se encuentra establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone:

"En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente."

D.2.1. CONCEPTO DE QUEJA Y DENUNCIA.

Queja.- Es la acción mediante la cual una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión se le causan.

Denuncia.- Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor, aun cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios personales.

El principio fundamental que rige la presentación de quejas y denuncias lo constituye el respeto a este derecho y la garantía de que el quejoso o denunciante no será molestado indebidamente con motivo del ejercicio de su derecho.

Aun cuando la ley no lo señala expresamente, el procedimiento puede iniciarse en ocasión de las auditorías que los órganos de control respectivos practiquen en sus jurisdicciones, así como la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien está facultada a realizar ante las dependencias y entidades de la administración pública, de las cuales puede resultar responsabilidad para los servidores públicos; en este caso estaremos ante un procedimiento que se inicia oficiosamente.

Cuando una persona se presente en la unidad específica denominada " Oficina de Quejas y Denuncias " el personal encargado de atender al público le proporcionará el formato de " presentación de quejas y denuncias ". Dichas promociones contendrán los requisitos siguientes:

- 1.- Datos del quejoso o denunciante (nombre, domicilio donde se le puede notificar, ciudad e identificación.)

- 2.- Datos del denunciado (nombre, unidad de adscripción, puesto o cargo que desempeña).
- 3.- Descripción del agravio (el quejoso hará una breve relatoría de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa).
- 4.- De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

Se entregará a los quejosos o denunciantes copia debidamente sellada como acuse de recibo de todas y cada una de las promociones que se presenten.

Las quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la contraloría interna se deberán presentar ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las que se presenten en contra de servidores públicos de las entidades de la administración pública federal se podrán entregar en sus contralorías internas o bien, ante las de la dependencia coordinadora de sector, y las que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría, ante la contraloría interna de esta dependencia.(72)

D.3. ADMISION.

En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, y se deben diferenciar aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las contralorías internas. En este caso se informará al interesado ante qué autoridades debe acudir para presentar su promoción o bien en caso de que sea competencia de la contraloría interna, se admitirá la queja o denuncia para que pueda iniciar el trámite que le corresponda, debiendo recaer un auto de radicación o bien un acuerdo de incompetencia, según sea el caso.

D.4. TRAMITACION.

Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la contraloría interna, a fin de iniciar

(72) *Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Guía para la aplicación de Responsabilidades Administrativas, p. 22*

el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con los hechos.

D.5. INVESTIGACION.

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales hechos pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza. Al respecto, el texto relativo de la Ley Federal de Responsabilidades alude a una serie de autoridades, como lo es el Tribunal Supremo de la Nación, que, en muchas ocasiones hacen pensar a los presuntos responsables que la investigación en comento supone una acción judicial, y su entender se trastoca la actividad que constitucionalmente está reservada al ministerio público (artículo 21), lo que no deja de ser una mera conjetura y ardid en las defensas de los casos que por responsabilidad administrativa se instruyen, ya que en dicha investigación se deja constancia por escrito de todas las actuaciones que se practican, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en las mismas.

Con la práctica de tales diligencias hay quienes se atreven a argumentar que la contraloría actuante es juez y parte, ya que inicialmente indaga para hacerse de elementos constitutivos de presunta irregularidad y posteriormente desahoga un procedimiento y resuelve sobre este asunto. Estas suposiciones son a todas luces inexactas, ya que el procedimiento administrativo es auto tutelar de los intereses del estado, via el servicio público y así ni es juez, ni es parte; una contraloría cuando instruye el procedimiento o lo resuelve, dado que lo único que efectúa es el cumplimiento de los preceptos constitucionales plasmados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en específico en su Título III y por medio del cual finalmente el estado tutela el cumplimiento de los servicios públicos.

Así pues, ahondando al respecto, cabe decir que en el procedimiento administrativo disciplinario no existe en su desahogo partes como lo sería en un procedimiento jurisdiccional, en virtud de que el quejoso o denunciante, e incluso, los auditores u órgano de control en el caso de las auditorías, sólo son quienes activan al ente controlador de la función pública para que éste continúe en terminos de la ley de la materia tal procedimiento en el

que como resultado se obtenga la no comisión de las conductas prohibidas para los servidores públicos, o bien se establezca la responsabilidad y sanción a que se hacen acreedores los servidores públicos por haber violentado los intereses del estado en este caso, a través de las funciones que desempeñaban los infractores.

D.6. NOTIFICACION.

Una vez que se ha recibido la queja o denuncia o se ha detectado alguna irregularidad en alguna dependencia o entidad por causa de alguna auditoría, se cita al presunto responsable al desahogo de una audiencia. En dicha notificación se le hace saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o medio de un defensor.

De lo anterior se desprende que la Ley de Responsabilidades en su artículo 64, fracción I respeta las garantías que como gobernado tiene el servidor público conforme lo dispone la Constitución, al darle los elementos y medios para su defensa por los hechos que se le imputan.

D.7. AUDIENCIA.

En principio esta audiencia deberá realizarse en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles después de efectuada la notificación antes señalada, debiendo contar en la misma con la presencia del representante de la dependencia a donde pertenezca el servidor público presumiblemente responsable designado para ese efecto.

En esta audiencia se tomará declaración al servidor público acerca de los hechos que se le imputan y se desahogarán las pruebas ofrecidas por el servidor público. Parte fundamental de este estudio es proponer el establecimiento de un dispositivo legal supletorio en el desahogo, sobre todo de la audiencia supradescrita; esto en virtud de que en la práctica los comparecientes o sus defensores, en ocasiones abogados, se ven ante un procedimiento que suponen de tipo laboral, o bien penal, y en el mejor de los casos civil, teniendo como constante la inseguridad del tipo de procedimiento a seguir en el desarrollo de la audiencia. Siendo razonable tal situación, ya que existe en la ley, artículo expreso, el 45,

que establece la supletoriedad de los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales para efectos del procedimiento y apreciación de pruebas, ordenamientos que en el estricto sentido del derecho, deben estar reservados para las conductas tipificadas como delitos, los cuales en el procedimiento administrativo disciplinario no tienen cabida, ya que el móvil en este caso, son las responsabilidades administrativas, de ahí que no se considere exacta esa supletoriedad. Aunado a lo anterior se ha establecido, cuando menos en los tribunales colegiados en materia administrativa, jurisprudencia que señala la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para este procedimiento administrativo, criterio al que nos adherimos, según lo manifestaremos en apartado posterior a este capítulo.

Por lo que hace a la orientación procedimental laboral que en ocasiones se llega a dar por quienes se ven sujetos al procedimiento en comento, es sobradamente entendible, ya que los actos u omisiones que motivan el mismo se derivan del trabajo desempeñado en el servicio público, y las sanciones que se aplican a los que se les determina responsabilidad inciden directamente en su situación laboral; no obstante discrepamos de ello, en virtud de que existe dispositivo legal expreso que norma dentro de lo administrativo, el desarrollo de tal procedimiento, de lo contrario se estaría trastocando el ámbito laboral, al mezclarlo en asuntos de carácter disciplinario administrativo.

De esta audiencia se puede desprender que se cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, o bien, las siguientes circunstancias:

- 1.- Que no se cuenta con elementos suficientes para resolver.
- 2.- Que se advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas.

Si se dan cualquiera de estos dos supuestos, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Para el mejor desahogo de las investigaciones, la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga a la Secretaría la facultad de determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones; sin que ello implique prejuzgar sobre la responsabilidad que se le impute.

La suspensión temporal que se decreta rige desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento que se estudia en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

En lo particular considero que el inicio de la suspensión temporal como su terminación deben notificarse personalmente al interesado, y a partir de ese momento deben empezar a regir.

De todo lo actuado en esta y otras diligencias debe levantarse acta circunstanciada que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes faltan a la verdad.

Una excepción muy importante que consagra el último párrafo del artículo 64 es la relativa al hecho de que si

la suspensión se aplicara a un servidor público cuyo nombramiento sea facultad del Presidente de la República con ratificación de la Cámara de Senadores o de Diputados, es necesario recabar antes la autorización del titular del Ejecutivo Federal y de los órganos que intervinieron en la ratificación del nombramiento.

D.8. RESOLUCIONES.

Una vez desahogadas las diligencias y pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos y responsabilidades correspondientes, la Secretaría, dentro de un plazo de treinta días hábiles siguientes dictará su resolución en los siguientes sentidos:

- 1.- Dictaminando inexistencia de responsabilidad con la cual se terminará la suspensión temporal que se hubiere decretado;
- 2.- Decretando existencia de responsabilidad e imponiendo las sanciones administrativas correspondientes.

Estas resoluciones se notificarán dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, para los efectos legales conducentes.

El efecto de estas resoluciones serán: En el primer caso se restituirá al servidor público en el goce de sus de-

rechos y se le cubrirán las percepciones que debió haber percibido durante el tiempo en que se halló suspendido. En el segundo caso se aplicará la sanción correspondiente y se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 68.

Tratándose de sanciones económicas, éstas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución y tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, según lo dispone el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Independientemente de las sanciones que se apliquen al servidor público responsable de la falta administrativa, puede darse el caso de que dicha falta haya ocasionado daños y perjuicios a particulares. Para ese supuesto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido reformada y adicionada con fecha 10 de enero de 1994, en cuyo artículo 77 bis adicionado se establece que:

"cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de daño en cantidad líquida, y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a instancia judicial o a cualquiera otra"

Asimismo dicho artículo dispone que el estado puede repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a particulares, y prevé que para el caso de negativa del órgano del estado a cubrir la indemnización que se le reclama, el particular tendrá expeditas a su elección la vía administrativa o la judicial.

También dispone que cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Por su parte el artículo 78 fue adicionado con una fracción tercera para señalar que el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de referencia, prescribira en un año contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

E. IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

Los recursos son medios a través de los cuales se puede impugnar una resolución dictada por autoridad que afecta nuestros esfera jurídica de derecho.

En el caso del procedimiento disciplinario también se tiene derecho a impugnar las resoluciones que se dicten. Al efecto el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

" Los servidores públicos podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias

firmes dictadas por este Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

E.1. RECURSO DE REVOCACION.

Por su parte el artículo 71 señala que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación, que se interpondrá en un término de quince días.

El artículo 73 del mismo ordenamiento antes citado, otorga al servidor público la facultad de optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarla directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuestión que en la práctica se presta al desarrollo de procedimientos ociosos, ya que como (segunda instancia), debería señalarse únicamente al referido tribunal, y posteriormente a los juzgados o tribunales federales.

Así realmente se cumpliría con los supuestos de una (instancia) de alzada, ya que de hecho es remoto que la autoridad que emitió una resolución sancionatoria, posteriormente y por el sólo hecho de encontrarse en la "etapa del recurso", encuentre elementos que desvirtúen los criterios sancionados, salvo alguna probanza superviniente que llegara a aportar el recurrente.

Doctrinalmente, el término revocación significa dejar sin efecto una resolución dictada por la propia autoridad que la revoca.

Como ya se señaló, el recurso de revocación se interpone ante la autoridad que dictó la resolución. Se debe interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación de este recurso se sujetará a las normas que establece el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a saber:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

En este caso sí se reciben pruebas para desvirtuar la resolución recurrida, con lo que se brinda al servidor público la oportunidad de continuar su defensa. Lo que en un marco de legalidad es deseable, no obstante reiteramos nuestra postura, según la opinión supra descrita al respecto.

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

E.1.2. EFECTOS DEL RECURSO DE REVOCACION.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las reglas que establece el artículo 72 de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que a continuación se señalan:

I.- Tratándose de sanciones económicas su pago debe garantizarse en los términos que previene el Código Fiscal de la Federación.

Esto se hace en virtud de que las sanciones económicas constituyen créditos fiscales a favor del erario, federal y por ello debe garantizarse su pago.

II.- Tratándose 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.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

E.2. IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Según se señalo, los servidores públicos sancionados pueden impugnar ante este órgano jurisdiccional las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones correspondientes.

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en las que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privados por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El procedimiento para la interposición y sustanciación del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se establece en el Código Fiscal de la Federación, el cual no analizaremos por no estar directamente relacionado con nuestro tema de tesis.

Finalmente queremos comentar que el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el derecho de la Secretaría o del superior jerárquico de impugnar las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

Aun cuando la ley no lo establece, la impugnación a que debe referirse es el recurso de revisión, tal como lo establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

F. PRESCRIPCIÓN.

Como todos sabemos, la prescripción es el medio a través del cual se adquieren o se pierden derechos por el simple transcurso del tiempo.

Al efecto el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones se sujetarán a las siguientes reglas:

- a) Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.
- b) En los demás casos prescribirán en tres años.

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

Este artículo fue adicionado el 10 de enero de 1991 con una fracción III en la cual se establece que prescribe en un año el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios. El término empezará a contar a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

G. SUPLETORIEDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

G.1. CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD.

Con la firme intención de lograr un mejor entendimiento de nuestro tema, he tenido a bien, incluir dentro del temario un punto especial donde pueda realizar una serie de razonamientos y exposiciones que den como resultado, una firme idea de lo que significa la figura jurídica denominada supletoriedad de la ley. Para tal efecto, a continuación daré el significado etimológico, así como una definición.

La palabra supletoriedad deriva del vocablo latino "suppletorium" y significa lo que suple una falta, a su vez suplir tiene su origen en la palabra "supplere" y alude "a cumplir o integrar lo que falta en una cosa o remediar la carencia de ella"(73). El maestro Eduardo Pallares, por otra parte nos señala que "Por tal debe entenderse integrar las lagunas que existen en la ley o lo que es lo mismo aplicar una norma jurídica que rija el caso que el legislador no previó"(74). Como se puede observar, la palabra supletoriedad e integración son dos términos congruentes, ya que coinciden en parte con sus definiciones.

"Ley supletoria.- Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho. No procede, sin embargo, la costumbre derogatoria (a.10 C.C.), ya que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma en que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. En este segundo aspecto es común entre las leyes especializadas y los códigos, ya sea que dichas leyes hayan sido parte integrante de un código, como el de comercio, o que reglamenten un aspecto del código, como sucede en la Ley del Regimen de Propiedad en Condominio (D.O.28 de diciembre de 1972) respecto de la copropiedad regulada por el C.C.

Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce. De esta manera, el artículo 2º del C6-

(73) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, p.425

(74) PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, decimocuarta ed., Ed. Porrúa, México 1981, p. 125

digo de Comercio asigna como fuente supletoria al derecho común; el art. 6º de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (D.O.21 de noviembre de 1965) enumera las leyes que son aplicables supletoriamente, como la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Código Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles y el art. 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enuncia como de aplicación supletoria a la Ley Federal del Trabajo, al Código Federal de Procedimientos Civiles y las leyes de orden común.

Esta enumeración expresa de leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridades en la aplicación de otras leyes sobre la materia. Aunque la referencia al derecho común o legislación de orden común es aplicamente citada en varias materias que no están relacionadas con el Código Civil, la mayoría de las referencias se hace respecto de leyes sobre la misma materia, cuyo contenido es considerado como el que establece los principios generales, por lo cual coincide con los códigos, debido a su tendencia sistematizadora de principios sobre un objeto de regulación.

Quando la referencia de una ley a otras es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera que las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

No obstante, el reenvío expreso que una ley puede hacer a sus fuentes no se limita a que las supletorias se apliquen en forma secundaria. Un ejemplo ilustrativo lo es el del artículo 3º de la Ley de Contrato de Seguros, que establece que el seguro marítimo se rige por las disposiciones relativas del Código de Comercio y por dicha ley en lo que no sea compatible con ellas, lo cual implica que se atenderán primeramente los principios del Código de Comercio y, posteriormente, las disposiciones de la propia Ley de Contrato de Seguros. Este es un caso atípico de supletoriedad. De tal manera que la supletoriedad expresa establece y, en caso de enumeración, se entenderá como una determinación de las prioridades en la aplicación de cada una de las leyes consideradas como supletorias.

Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones: a) la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales de derecho no

está impedida como un método de integración interpretativa del derecho; b) la aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se traten sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria, en tanto no contravengan sus disposiciones, p.e., puede considerarse de aplicación supletoria la Ley General de Bienes Nacionales respecto a la materia de bienes nacionales con relación a la legislación administrativa; c) la aplicación de otras leyes de la misma especialidad puede realizarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles, en tanto no contravengan a la ley primaria; ejemplo, el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Mercantiles serán de aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), aunque ésta no se refiera expresamente a los primeros, en tanto no la contravengan, puesto que aquéllos fijan los principios de la materia de sociedades mercantiles y mercantil en lo general.

De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general. Si tomamos como ejemplo al comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es la ley especializada sobre un aspecto de las actividades comerciales, los títulos y operaciones de crédito, que en su regulación serán aplicables, ante la ausencia de disposiciones expresas en esta ley, las demás leyes especiales relativas, el Código de Comercio y, en última instancia el Código Civil. (art.2º Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la ley suplida. La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Cabe mencionar que, históricamente, la noción de supletoriedad proviene del pensamiento de Friedrich Carl von Savigny expuesto en su sistema del derecho romano actual y que no coincide con la acepción actual hasta aquí aplicada. Savigny determinó dos tipos de normas: las absolutas o imperativas y las supletorias, siendo las primeras aquellas que contienen mandatos que no dejan lugar a la voluntad individual, mientras que las de índole supletoria permiten la aplicación de las convenciones y

acuerdos de voluntad. Este significado aún pervive y, para diferenciarlo de la actual supletoriedad, se le asigna el término de "norma supletiva". (75)

Por todo lo anterior, se puede considerar que ley supletoria es aquella que se aplica para complementar a otra.

La supletoriedad se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otros principios generales contenidos en otras leyes.

La supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce.

Debe entenderse que la aplicación de la ley supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera que las referencias a leyes supletorias son una determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones:

- a) La aplicación supletoria de usos, costumbre y principios generales de derecho no está impedida como un método de integración interpretativa del derecho.
- b) La aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se traten sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria, en tanto no contravengan sus disposiciones.
- c) La aplicación de otras leyes de la misma especialidad puede realizarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles, en tanto no contravengan la ley primaria.

La supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general, de tal forma que estas últimas ofrecen los principios aplicables a la regulación de la ley especializada suplida.

(75) *Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto Mexicano de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1992, pp.1979 a 1981.*

La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley su-
plida.

Lo ideal sería que la ley regulara todos los aspectos de la misma y no diera lugar a la aplicación supletoria de otras leyes; sin embargo consideramos que ello es muy difícil, ya que siempre escapan al legislador algunos aspectos importantes que subsana, estableciendo la aplicación supletoria de una ley.

Por tal motivo a continuación expondremos algunas teorías de relevante importancia: ¿Que significa integración de la ley? el maestro Eduardo Pallares considera que por tal debe entenderse suplir las lagunas de la Ley o lo que es lo mismo, aplicar una norma jurídica que rija el caso que el legislador no previó. El citado autor apunta: "la integración es de dos clases autointegración y heterointegración, la primera se lleva a cabo con elementos tomados de la misma ley y utilizando al efecto, el procedimiento de aplicación por analogía, y la segunda que se da cuando se suplen los vacíos utilizando al efecto, elementos diversos de la ley como son la costumbre, la equidad, las doctrinas judiciales, los preceptos de derecho, etc." (76) por otra parte considera que la autointegración, no va más allá de la interpretación extensiva de la ley.

A través de la exposición realizada nos percatamos de la importancia que va adquiriendo el término lagunas de la ley, por lo cual a continuación nos ocuparemos de la exposición del mismo; para tal efecto podemos decir que éstas "son las omisiones en que incurre el legislador, cuando no prevé en las normas que dicta, algunos casos que en la práctica se presentan".

En relación a la presente idea es importante mencionar las aportaciones que hace el maestro Zitelmann, concluyendo lo siguiente: "En el derecho no hay lagunas, pero en la ley existen inevitablemente. Esto se debe a las improvisaciones del legislador y a la imposibilidad de prever los casos futuros" (77). Por otra parte el juez no puede abstenerse de fallar en el caso de lagunas de la ley, debiendo colmarlas mediante la aplicación de una norma especial que rija el caso; también debemos considerar que el juez no es libre para aplicar la norma es-

(76) PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 14ª ed., Ed. Porrúa, México 1981, p.425

(77) ZITELMANN, E. Las Lagunas del Derecho, "Anales de Jurisprudencia", Tomo XII, pag.740

pecial, por lo que tiene la obligación de sujetarse a las reglas de integración del ordenamiento jurídico de que se trate, pues esas reglas tienen por objeto evitar la arbitrariedad del juez.

Los procedimientos de integración adoptados son: la costumbre, la analogía, los principios generales del derecho y el derecho natural.

Como veremos a continuación, la aplicación analógica de la ley aparece como uno de los medios más eficaces, de integración de los textos legales, esto quiere decir que no es un procedimiento de interpretación, ya que se recurre a ella cuando la interpretación revela que un caso por resolver no ha sido previsto. La aplicación analógica solo puede justificarse cuando a una situación imprevista se aplica un precepto relativo a un caso semejante, no por el simple hecho de la semejanza, sino porque existe la misma razón para resolver el caso imprevisto en igual forma que el otro. La aplicación analógica implica una solución para una cierta situación de hecho, de una semejanza fundamental entre tal situación y aquella otra que la ley ha reglamentado; el maestro García Maynez nos dice "la aplicación analógica no debe ser vista como una forma de interpretación a la ley, porque está destinada a colmar las lagunas que ésta presenta". (78)

Por lo que toca a la costumbre, como fuente formal del Derecho, es muy importante el papel que desempeña en relación con los casos no previstos por la ley, llenando sus lagunas, ya que los textos en algunos casos dan como solución la aplicación de determinadas costumbres o usos que para el efecto pueden colmar alguna laguna que llegare a presentarse.

Continuando ahora con los principios generales de derecho, cabe decir, que desempeñan un importante medio de integración, ya que en casi todos los códigos modernos, estos disponen de que en aquellos casos en que no es posible resolver una situación jurídica de acuerdo con la analogía, debe recurrirse a los principios generales del derecho. Entre otros, como el artículo 14 constitucional y el 19 del Código Civil, hacen de tales principios el último de los recursos de que el juzgador puede valerse para resolver las cuestiones sometidas a su conocimiento.

(78) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 27ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 1977, p.51

Algunas de las leyes especiales que existen dentro del derecho positivo mexicano reconocen al derecho común como una fuente para integrar las lagunas de la ley de la materia, tal es el caso del derecho mercantil, que en el artículo 2º del Código de Comercio establece como ley supletoria al derecho común.

Ahora, para aclarar que debe entenderse por derecho común, cabe señalar que el maestro Mantilla Molina hace algunas consideraciones de interés; al respecto, concluyendo que "por derecho común debe entenderse el contenido en el Código Civil para el D.F." (79)

A esto debemos aclarar que debe tomarse en cuenta que los estados en cuanto a derecho civil, tienen su propio código local, por lo cual, debe entenderse que el derecho común es el contenido en el código civil local, de la entidad en donde se da el caso concreto o en donde se perfecciona la relación jurídica que se trata de regular; ya que constitucionalmente el derecho civil es de la competencia de los estados. En relación a esto, cabe señalar que el código procesal civil es el aplicable por lo que respecta al derecho adjetivo, como derecho común, y siendo éste ordenamiento de aplicación federal no es local como el derecho objetivo de la materia.

A lo anterior, se puede decir, que hasta la doctrina más antigua ha venido reconociendo el carácter general del derecho civil. A esto puedo concluir que el derecho procesal administrativo y el derecho procesal civil son dos derechos complementarios por lo que se refiere al procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos objeto de mi estudio.

Por lo pronto ya comenté con antelación que los legisladores han emitido la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que viene a subsanar las lagunas existentes en las diversas materias administrativas que contemplaban cada una diversos procedimientos que ahora, con esta ley se unifican. Y aun cuando esta ley no es aplicable al procedimiento administrativo contencioso, considero que ya es un avance en materia contenciosa administrativa.

(79) MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil, 21ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1981, p.43

G.2. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Se ha planteado la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, y en términos de lo conceptualizado sobre la supletoriedad, resulta evidente a la luz del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en dicho ordenamiento no se cuenta con dispositivos adjetivos que esclarezcan la forma de desarrollar tal procedimiento, el que, como también se ha dicho, pudiera apoyar su desahogo de manera supletoria en el código invocado. No obstante lo anterior, se considera que dentro de las probanzas que aportará el posible infractor, no debería admitirse la prueba confesional, que en este caso sería a cargo del quejoso o denunciante, para quienes en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe ser respetado por todo servidor público su derecho a la formulación de quejas o denuncias.

El procedimiento administrativo disciplinario precisa la existencia de normas que garanticen absoluta igualdad entre las personas que en sí intervienen en él, y consecuentemente de la imparcialidad del órgano que decide.

En desafío de esa exigencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título III no sólo es omisa en cuanto a las normas procedimentales aplicables, sino también de los ordenamientos que deban suplir esta carencia.

Ahora bien, el problema tiene solución si tomamos en cuenta lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 14 de nuestra Carta Magna, que a la letra dispone:

"En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho."

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado en diversas ocasiones que esta garantía constitucional debe considerarse lo suficientemente extensa como para abarcar otras áreas, como sería el derecho administrativo o el laboral, ya que la garantía de la " estricta aplicación de la ley " corresponde exclusivamente al derecho penal y a selectas áreas del derecho fiscal y siempre en atención de una norma expresa.

Siendo el Código de Procedimientos Civiles el arquetipo de los principios generales del derecho, entendiendo por éstos desde un punto de vista positivo, a todos aquellos postulados o directrices producto de la reflexión lógico jurídica que orientan a la realización de los valores jurídicos, principalmente de la justicia, la seguridad y el bien común, se considera que es el compendio llamado a suplir las lagunas del derecho administrativo sancionador.

La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones administrativas ha sido aceptada por los tribunales federales, tal como se consigna en la tesis jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada 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 sustanciación 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 120/76. Super Gas de Juárez, S.A., 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz." (80)

(80) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990, Pag.140

De lo anterior se concluye que no existe controversia en el sentido de que sea el ordenamiento jurídico citado la norma que supletoriamente se aplique en el procedimiento administrativo disciplinario; sin embargo consideramos necesario que la ley lo precise expresamente. Ello con el propósito de que no se tenga que recurrir ante los tribunales federales a dilucidar cuestiones que la ley puede establecer.

Consideramos que nuestra propuesta se respalda con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, recientemente publicada en el Diario Oficial del 4 de agosto de 1994; ordenamiento que regula los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada. Y como ya lo mencionamos, aun cuando esta ley no se aplica en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el legislador consideró conveniente señalar como norma supletoria de dicha ley al Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo dispone su artículo 2º.

Confirmamos con ello que el criterio prevaleciente tanto en la doctrina como en la ley y el sistema judicial es el de que sea dicho ordenamiento (ante la falta de un Código Federal de Procedimientos Administrativos), la ley que supletoriamente venga a regular el procedimiento administrativo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 45 señala la norma supletoria para el caso de el Título Segundo, que regula la responsabilidad en materia política y en materia penal, pero no así para el caso de la responsabilidad administrativa.

En razón de ello propongo que el Título Tercero se adicione con un artículo que a la letra disponga:

"En todas las cuestiones relativas al procedimiento disciplinario no previstas en este Título, así como en la apreciación de las pruebas, en lo conducente, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El fundamento constitucional del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra en el artículo 109 fracción III a partir de la reforma del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diciembre de 1982; procediendo por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos; es claro que, aun cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del estado, mas no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

SEGUNDA.- El artículo 2º de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inconstitucional en virtud de que amplía el ámbito personal de aplicación de las responsabilidades en tanto que la Constitución no le otorga esa facultad al legislador ordinario.

En cualquier sistema jurídico, las normas secundarias nacen de una norma primaria que establece los lineamientos a que deben apegarse aquéllas; en nuestro Sistema Jurídico Mexicano es la Constitución Política la que señala los límites que deben regular las leyes (norma secundaria); éstas, so pena de considerarse inconstitucionales, no deben ir más allá de lo que la Constitución les permite.

TERCERA.- El Presidente de la República no es sujeto de responsabilidad administrativa.

Claramente el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas no incluye al Presidente de la República como sujeto de responsabilidad administrativa.

Esta disposición nos parece acertada, toda vez que de acuerdo con la jerarquía existente en la Administración Pública Federal, por encima del Presidente de la República no existe otra autoridad administrativa.

CUARTA.- Se propone hacer un análisis a fondo de la situación especial que guarda el Presidente de la República para determinarle responsabilidad en diversas materias.

Aun cuando la Constitución General de la República Mexicana señala que el Presidente de la República sólo puede ser sujeto de responsabilidad por traición a la patria o por delitos graves del orden común; también es cierto que la Ley de Responsabilidades (que es el ordenamiento jurídico de la materia) debe regular de forma expresa la responsabilidad política del Presidente, ya que la Constitución sólo se refiere a la responsabilidad de índole penal.

QUINTA.- Debe ser la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que defina quiénes son los servidores públicos sujetos de responsabilidad y no la Constitución Política.

Como ya se indicó con antelación, la Constitución sólo debe dar los lineamientos generales que las leyes ordinarias deben regular específicamente; por ello considero que siguiendo esos lineamientos, la Ley de Responsabilidades debe establecer quienes son los servidores públicos sujetos de responsabilidad, tanto penal, como administrativa o civil; aún cuando los regulen el código penal, o el código civil.

SEXTA.- El procedimiento disciplinario, emanado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo se aplica a los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal. Los servidores públicos del Poder Judicial Federal y del Poder Legislativo están sujetos a los ordenamientos que cada uno de esos poderes tienen establecidos.

Dicho procedimiento, como todo procedimiento administrativo, cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales. Se inicia en forma oficiosa o con las quejas y denuncias de los gobernados; 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 ejecuta como todo acto administrativo, sin la homologación por parte de otra autoridad.

SEPTIMA.- Existen diversas disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del estado, lo cual impide hablar de un sólo régimen jurídico.

La calidad de trabajador al servicio del estado crea en el individuo una situación particular regulada por diversos ordenamientos legales. Como trabajadores, sus relaciones son de naturaleza prestacional y se regulan por las normas de los diferentes regímenes laborales existentes, según el órgano en que se encuentre asimilado y la naturaleza del acto de incorporación; como servidores públicos quedan sujetos a un sólo régimen estatutario, establecido en la Constitución para todas las personas que participan en el ejercicio de la función pública.

OCTAVA.- Antes de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 no existía ordenamiento alguno que regulara el procedimiento que debería seguir la autoridad para sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos.

Como ya se señaló, el procedimiento administrativo disciplinario se desarrolló a partir del establecimiento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución Política, en diciembre de 1982.

NOVENA.- La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen.

La obligación disciplinaria es una obligación ex-lege, toda vez que nace en razón del interés general de que el ejercicio de la función pública se ajuste a los valores previamente determinados, con independencia de la voluntad de las partes que intervienen en la relación de servicios, por lo que expresamente se establecen en la ley, para constituir un código de conducta del servidor público.

DECIMA.- La actividad administrativa, como función distinta a la jurisdiccional debe tener un derecho procesal también diferente al derecho procesal judicial.

Consideramos que la actividad administrativa debe de tener un Código Federal de Procedimientos Administrativos, en donde se norme el aspecto procesal de la misma. Sentimos que no estamos lejos de que el legislador emita un código de esta naturaleza, puesto que ya se ha expedido la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

DECIMA PRIMERA.- Es patente la importancia del problema procesal administrativo que busca a toda costa su autonomía e independencia, dejando a un lado adaptaciones innecesarias.

El Derecho administrativo y procesal administrativo pugnan por tener normas propias que vengán a resolver los múltiples problemas que en la práctica se presentan; los casos que se observan en la actividad administrativa son diversos a los que conocen los órganos jurisdiccionales; por ello consideramos conveniente tengan sus propias normas procedimentales.

DECIMA SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa en cuanto a las normas procedimentales aplicables al procedimiento disciplinario y también lo es en cuanto a las normas supletorias que deben cubrir sus lagunas.

Por principio de técnica jurídica, cuando una ley no regula expresamente una materia, debe señalar la norma supletoria aplicable; en caso contrario se estarán dejando lagunas que tendrán que resolverse a través de la interpretación de los tribunales. Lo que hace más costosa una controversia.

DECIMA TERCERA.- La ley debe precisar cuál es el ordenamiento supletorio que debe aplicarse cuando no regula expresamente un aspecto.

Como ya se señaló, una ley no debe dar margen a interpretaciones o a controversias; es preciso que señale expresamente la norma que supletoriamente deberá aplicarse cuando ella no norma alguna materia que debe regular.

DECIMA CUARTA. - El Código Federal de Procedimientos Civiles es el arquetipo de los principios generales del derecho, por lo que considero que a falta de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, debe ser aquél el ordenamiento que supla las lagunas de la Ley Federal de Responsabilidades en cuanto hace al procedimiento disciplinario.

Mi propuesta se respalda en criterios de la Suprema Corte de Justicia y por la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se publicó el 4 de agosto de 1994 y que entrará en vigor el 1º de junio de 1995, que en su artículo 2º dispone como norma supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles.

DECIMA QUINTA. - Proponemos que el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se adicione con un artículo cuyo texto disponga lo siguiente:

"En todas las cuestiones relativas al procedimiento disciplinario no previstas en este Título, así como en la apreciación de las pruebas, en lo conducente, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Señalamos que se aplique dicho ordenamiento "en lo conducente" en razón de que consideramos que la prueba confesional no debe ser admitida en dicho procedimiento en virtud de que dicha prueba estaría a cargo del denunciante y ello constituiría para éste una molestia; con lo que se inibiría la facultad de denuncia de los particulares de aquéllos actos que pueden constituir responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

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

L I B R O S

ACOSTA ROMERO, Miguel. Prevención de la corrupción en el Servicio Público: "Un enfoque Internacional", 1ª ed., Ed.INAP, Praxis, México.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

ARTEAGA, Elizur. El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, Segunda Parte, México 1982.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Comentario al artículo 90 Constitucional, En: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4ª ed., México 1993.

BERNAL MUNGUIA, Salvador. La Administración Pública Estatal como instrumento de planeación, Tesis UNAM. Facultad de Derecho. México 1963.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Vol.II, 6ª ed. Ed. La Ley, Santa Fe Argentina 1961.

BUNSTER, Alvaro. La Responsabilidad Penal del Servidor Público, En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, México 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, En: Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Nª especial, septiembre de 1980, México.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Jurídico para el Cambio. Compilación Jurídica de las Principales Disposiciones Administrativas expedidas por el titular del Ejecutivo Federal. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, Dirección de Documentación y Publicaciones, México 1986.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1990.

DEL VAL, BLANCO, Enrique. Marco Jurídico de las Responsabilidades. Editorial INAP Praxis, Mexico 1984.

DEL VAL BLANCO, Enrique. Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción, Ed. INAP Praxis, México 1984.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto Mexicano de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1992.

DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo III, 1ª ed. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1985.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 26ª ed., Ed. Porrúa. México 1987.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 27ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 1977.

GONZALEZ DE LA VEGA, René. El Régimen Constitucional de los Servidores Públicos, En: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1984.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos, En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, México 1983.

HAMDAN AMAD, Fauzi. Notas para el estudio de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, En: Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Num.7, México 1983.

HANDAN AMAD, Fauzi. "Análisis de la Ley Federal de Entidades Paraestatales". En: Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 10, Número 10, México.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil, 21ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1981.

MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid 1935.

MOLITOR, A. Administración Pública . UNESCO. p.18.
CIT. POS.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, decimocuarta ed., Ed. Porrúa, México 1981.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Las responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, México 1984.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Personalísimo Comunitario", En: Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos, Ed. Jus, México 1977.

ROBERT & COLLINS, French-English Dictionary, 2ª ed., Ed. Collins Publishers, London-Glasgow 1987.

SAYEGUEZ LASSO, Enrique. Tratado de De Derecho Administrativo, Vol.II, 3ª, Ed. Dalloz, Uruguay Montevideo 1963.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. Antología para la actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior, UNAM, Editorial Porrúa, México 1987.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1980.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 14ª ed, Ed. Porrúa, México 1987.

ZITELMANN, E. Las Lagunas del Derecho, "Anales de Jurisprudencia", Tomo XII. Ed. La Ley.

LEGISLACION Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.

Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1985.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980. Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. p.7

Colección Documentos, LII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal, para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, México, enero 1983.

Iniciativa de reformas al Título IV Constitucional.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Guía para la aplicación de Responsabilidades Administrativas.