



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

52

2ej.

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA INHABILITACION COMO UN MEDIO CORRECTIVO Y SANCIONADOR  
EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

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

SILVIA YOLANDA ROLDAN GONZALEZ

PRIMERA REVISION:  
LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

SEGUNDA REVISION:  
LIC. EMILIO ESQUINCA VELASCO

México, D.F.

1991

FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

	Pág.
Introducción.	
CAPITULO I	
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA INHABILITACION EN LA EVOLUCION SOCIAL.	
1.- Antecedentes Históricos.	1
A.- Epoca Clásica.	2
a.- Grecia.	2
b.- Roma.	5
B.- Epoca Contemporánea.	7
a.- Inglaterra.	7
b.- Alemania.	9
c.- España.	10
CAPITULO II	
EL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO.	
1.- Conceptualización.	12
2.- Naturaleza Jurídica..	18
3.- Marco Jurídico del Derecho Disciplinario en materia de inhabilitación.	22
a.- Antecedentes.	23
b.- Las Constituciones Federales en México.	23
c.- Leyes secundarias.	39
4.- El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	44
CAPITULO III	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	
1.- Fundamentación del criterio procesal.	48
2.- Investigación.	50
3.- Instrucción.	53
4.- Decisión.	54
5.- Ejecución.	55

## CAPITULO IV

LA SUBSTANCIACION DE LA INHABILITACION ADMINISTRATIVA  
COMO MEDIO CORRECTIVO Y SANCIONADOR.

1.- Obligaciones Funcionales de los Servidores Públicos.	57
2.- La Infracción Administrativa.	63
3.- La Facultad Sancionadora.	68
A.- Conceptos Generales.	72
B.- Procedimiento de calificación administrativa de la inhabilitación.	79
C.- Requisitos de integración.	81
D.- Modalidades.	82
4.- Los Medios de Impugnación y Defensa.	83
5.- Los Recursos Administrativos.	89
6.- Sinopsis procesal ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	98
7.- El Juicio de Amparo en materia Administrativa.	109
CONCLUSIONES:	112
PROPUESTAS:	114
BIBLIOGRAFIA:	116

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

En el desarrollo del servicio público en general, es un factor determinante para una aceptable y óptima Administración Pública en todo país, que imperen los principios del Estado de Derecho.

Los funcionarios públicos tienen una gran responsabilidad, mediante el desempeño de sus actividades, de coadyuvar el buen desarrollo integral de una nación.

La reglamentación administrativa en nuestro país, prevé las sanciones a aquellos funcionarios que no se sometan estrictamente a los parámetros propios de legalidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia y honradez, a que todo buen funcionario debe adecuarse.

Sin embargo, en nuestro país, debido a la desafortunada herencia que data desde la época de la Colonia, se manifiesta en forma reiterativa, la corrupción e ineficacia de algunos servidores públicos y que de un tiempo a la fecha, se han incrementado las denuncias de arbitrariedades, lo cual se vuelve un renglón de magnitudes considerables.

Es por ello que es necesario ampliar la difusión y el conocimiento de las sanciones aplicables a aquellos funcionarios que desvirtúan los fines del Estado, de mantener intacto e incorruptible el régimen de derecho del país que tanto lo merece, como es el nuestro.

Por lo anterior, consideramos que la inhabilitación es una de esas sanciones de carácter administrativo de aplicación más común y acertada que se debe manejar, así lo consideramos, en forma sistemática.

El presente trabajo tiene como objetivo principal, el hacer una revisión de esta figura jurídica desde la óptica del Derecho Administrativo, tomando en consideración los antecedentes mediatos e inmediatos de la regulación al respecto de nuestro Derecho Constitucional, base de toda legislación nacional.

Este análisis basado en los criterios de diversos tratadistas, es de paso una compilación de puntos de vista personales sobre el particular.

Así y a fin de hacer accesible y conciso el contenido del estudio que nos ocupa, se ha hecho una división de capitulado, que comprende los siguientes aspectos:

En el primer capítulo, hacemos una sinopsis histórica de la Administración Pública, así como del surgimiento de la inhabilitación en las diferentes épocas del desarrollo social y administrativo.

En el segundo capítulo, se hace un análisis sucinto del Derecho disciplinario que debe existir en la función pública estatal mexicana, marcando su conceptualización, su naturaleza jurídica y sobre todo, el marco jurídico del desarrollo de la inhabilitación y el sistema de responsabili-

dades implementado para seguridad del desarrollo de la función pública, misma en el que se maneja su ámbito de aplicación y que en términos generales se conceptúa hacia los servidores públicos.

En el tercer capítulo, analizamos el procedimiento administrativo disciplinario, con el propósito de configurar conceptualmente, los puntos de su integración e importancia de su propio desarrollo.

En el capítulo cuarto, se analizarán los puntos de la substanciación de la inhabilitación administrativa, como cada uno de los puntos inherentes de su integración y complementación en su desarrollo, ya que se estudian así también, las facultades sancionadoras de las autoridades administrativas, el procedimiento de calificación de la inhabilitación, sus requisitos y modalidades.

Y teniendo como referencia del desarrollo del procedimiento administrativo, se analizan los medios de impugnación y los recursos administrativos inherentes al procedimiento así como la situación procesal ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el desarrollo del Juicio de Amparo en materia administrativa.

Por todo lo anterior, es muy posible que el propósito de la presente investigación no satisfaga completamente un argumento de propuesta jurídica de carácter trascendental; pero sí desde el punto de vista personal, se trata de satis-

facer los principios del grado acadêmico exigidos en los criterios de la Ley de Profesiones, que norma nuestra conducta.

Por eso me atrevo a solicitar a ese H. Jurado, que al evaluar los criterios plasmados en la presente tesis, tome en consideraci3n mi honesta voluntad de superaci3n acadêmica.

## CAPÍTULO I

### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA INHABILITACION EN LA EVOLUCION SOCIAL

#### I.- Antecedentes Históricos.

##### A.- Epoca Clásica.

a.- Grecia

b.- Roma

##### B.- Epoca Contemporánea.

a.- Inglaterra

b.- Alemania

c.- España

## CAPITULO I

### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA INHABILITACION EN LA EVOLUCION SOCIAL

#### 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Desde los tiempos más remotos del desarrollo de la historia ha existido la administración pública, ya que desde la época de Ramsés, en Egipto,, se manifestó prácticamente un manual de jerarquía. En China también existió un manual de organización y de gobierno. (1)

Así, se tienen noticias desde hace 5000 años, de la actividad administrativa que desarrollaron pueblos tan antiguos como Sumer, al encontrarse algunas placas que describen las prácticas gerenciales de los sacerdotes sumerios, que era la clase más influyente ante ellos. (2)

En este mismo orden de ideas y para los efectos de su significación, por Administración Pública se debe de considerar al "conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los Municipios y los organismos descentralizados, atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos. (3)

(1) Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1988. pág. 106

(2) JOSE GALVAN ESCOBEDO. Tratado de Administración General. Edit. I.N.A.P. México 1980. pág. 69.

(3) RAFAEL DE PINA. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S.A. México 1976. pág. 53

Ahora bien, con la intención firme y honesta de hacer un estudio objetivo y aceptablemente documentado, haremos referencia en el análisis, de algunas de las primeras manifestaciones del Derecho disciplinario aplicado en la administración pública y de algunas prácticas administrativas de las rudimentarias formas de la inhabilitación que desde aquellas épocas muy antiguas ya se presentaban.

#### A.- EPOCA CLASICA.

##### a.- Grecia.

La cultura griega representa la cuna de la civilización occidental y es por ello que consideramos importante hacer una somera mención de cómo se encontraba organizada su administración pública, que era fuente de toda legislación administrativa, así como de sus principales ordenamientos que nos servirán de antecedentes.

Las crónicas mencionan que la organización social griega resultó ser en un principio, caótica y carente de uniformidad heterogénea en cuanto a lenguaje, costumbres, atavismos entre otras situaciones.

A falta de un criterio unificador de ideas y procedimientos, en años y siglos posteriores, nunca se dió una entera hegemonía ni social ni jurídicamente, salvo aquellas reminiscencias de integración política en las llamadas Ligas Anfic-

tiônicas (4) o Panhelônicas en el ocaso de la ciudad Estado. (5)

Los pueblos griegos, en las primeras fases de su desarrollo, eran incapaces de establecerse como comunidades integradas, ya que se encontraban demasiado ocupados en defender militarmente las tierras que posteriormente les servirían de asentamientos definitivos.

Aunque en el florecimiento de la cultura griega, la civilización cobró forma definitiva y más o menos estable y segura, siempre predominaron dos tónicas principales en los modismos y atavismos griegos:

+ La zozobra constante por el temor a invasiones de grupos ajenos al propio y;

+ El sentido místico-religioso que los griegos atribuían casi a todos los actos de la vida práctica.

Todas las ciudades griegas denominadas polis, eran completamente autónomas una de otra, y como consecuencia lógica, cada polis tenía su propio gobernante, diferente a los otros.

No se puede hablar en la cultura griega de una elección propiamente democrática de los gobernantes, aunque en el plano teórico conceptual, filosófico de la talla de Platón, ya vislumbraban la existencia de la República.

(4) MODESTO SEARA VAZQUEZ. Derecho Internacional Público. Edit. Porrúa, S.A. México 1979. pág. 103.

(5) GEORGE H. SABINE. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México 1982. pág. 103.

El sistema de producción imperante era la esclavitud y el sistema político, si es que así puede denominarse, era una tiranía monárquica, ya que el gobernante de la polis, era por regla general, un militar destacado, o bien, un héroe en el sentido místico de los griegos.

En las polis importantes como era Esparta y Atenas, el poder radicaba ante todo, en el rango militar, independientemente del desarrollo cultural interno de los habitantes.

El rey de la polis tenía la palabra decisiva en cuestiones de gobierno, sin embargo, en polis como el de Atenas y Colona, el rey veía sus decisiones en ocasiones debatidas por dos tipos de Consejos:

- + Un Consejo militar integrado por los miembros sobresalientes de la milicia, héroes de guerra por regla general.

- + Un Consejo de ancianos que aportaban al rey ideas acerca de cómo gobernar y buscar el bienestar de sus subordinados.

Tenía casi siempre el gobernante supremo de la polis, algunos ayudantes cercanos que coadyuvaban a resolver los problemas momentáneos de carácter urgentes que se ventilaban.

No obstante, el rey podía disponer de éstos a su libre albedrío; vetar sus consideraciones e imponer las propias.

No regía en Grecia, por lo tanto, un Estado de Derecho, ya que la Justicia era generalmente relegada a la arraigada creencia del destino, indicado a través de los oráculos.

El rey sólo podía ser destituido por la fuerza o a través de la decisión unánime de su Consejo de guerra, en caso de ineficacia extrema que afectara los intereses económicos o sociales de la polis.

Con lo anterior, se puede hablar de un antecedente de la inhabilitación de las funciones de los servidores públicos, ya que este puede ser el más importante, aunándolo a las decisiones tomadas por el mismo rey, de destituir de su cargo a determinados miembros de los Consejos por considerarlos traidores o perjudiciales a la polis en general.

Fue quizá la carencia de una administración pública bien estructurada lo que condujo a la cultura griega a una decadencia y aniquilación dramática.

#### b.- Roma.

Como es sabido por todos, es en Roma donde se inician los fundamentos jurídicos-políticos que han influido en la organización de todos los pueblos contemporáneos.

Ya las Institutas de Justiniano regulaban todo tipo de operaciones relacionadas con las ius juris en el llamado Derecho Privado, determinando a la vez las funciones

de cada miembro integrante del órgano gubernamental, fuera este imperial o republicano.

El César era la autoridad máxima del imperio y no tenía ya un poder absoluto, incondicional y arbitrario sobre el pueblo, ya que los cónsules y los jurisconsultos podrían debatir y en ocasiones hasta censurar sus decisiones.

El mismo César debía atenerse a lo dispuesto en las leyes existentes del Derecho Público.

En esta forma ya encontramos menos rudimentario que en Grecia, un antecedente de inhabilitación administrativa, ya que se daba el cese de funciones a los jueces y a otros servidores públicos si es que éstos no se sometían estrictamente a las leyes, por ejemplo: "si Patrocolo es juez y decide injustamente acerca de una cosa que pertenece a otro, éste puede quejarse con los jurisconsultos y será entonces Patrocolo el juzgado y suspendido." (6)

El mismo César podía ser destituido de sus cargos si se le encontraba culpable de traición a la patria o de hacer disposiciones "contrario sensu", a lo escrito en las Tablas.

Así también los patricios podían ser despojados de sus privilegios si traicionaban al imperio.

De esta manera encontramos que en Roma ya se sancionaban los actos irresponsables, traicioneros o dañinos

(6) BRAVO GONZALEZ AGUSTIN. Derecho Público Romano. Edit. Pax México. México 1956. pág.31

a los intereses del imperio, así fuese el emperador quien los emanase.

Podemos hablar ya desde este momento, de un bosquejo de una "justicia administrativa", entendida ésta como un medio para resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.<sup>(7)</sup>

## B.- EPOCA CONTEMPORANEA.

### a.- Inglaterra.

Son innumerables las semejanzas de los preceptos jurídicos ingleses y los norteamericanos, ya que prácticamente desde la independencia norteamericana, ambas legislaciones han llevado un desarrollo paralelo.

"Se pretende que en los Estados Unidos del Norte e Inglaterra no se alude con frecuencia al Derecho Administrativo, como un cuerpo de conocimientos jurídicos autónomos. La Administración Pública está sometida a la ley, pero la desconfianza del liberalismo hacia el poder administrativo, obligó a no aceptar la idea de un Derecho Administrativo".<sup>(8)</sup>

Efectivamente, a la doctrina del liberalismo económico no conviene que se tengan medios para señalar actos arbitrarios de los funcionarios al servicio del Estado, ya que eso podría, en un sentido estricto, ser considerado por los fieles conservadores liberalistas, como tendencioso al socialismo.

(7) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II U.N.A.M. México 1983.

(8) ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo Tomo I. Edit. Porrúa, S.A. México 1981. pág.145.

Tal creencia es errônea, ya que un estado de derecho no se encuentra del todo equilibrado y ni tan siquiera internamente seguro sin un sistema de control y denuncia de anomalías administrativas en su propio seno.

Una de las más notables evoluciones de la Constitución Británica, durante la última mitad del siglo pasado, ha sido el otorgamiento de poderes judiciales a los grandes departamentos del Estado y a las otras entidades y personas extrañas todas al poder judicial.

Esos Tribunales no son sólo ajenos al poder judicial, sino que están en su mayor parte exentos de su control.

En muchas de estas situaciones la ley prohíbe terminantemente al poder judicial revisar las decisiones de esas entidades o ejercer sobre ellas superintendencias de ninguna clase.

Esa orientación implica la existencia de la Constitución de la Gran Bretaña, de un derecho administrativo bien definido; o de una justicia ejecutiva, como se le llama algunas veces, y revela la bancarrota en aquel reino de la ley que el profesor Dicey consideraba como un elemento esencial del sistema constitucional inglés.<sup>(9)</sup> A pesar de que tratadistas ingleses como Robson y Dicey, reconocen la necesidad de la implantación de un régimen jurisdiccional administrativo.

(9) Cfr. Ideas de R. Robson Willian, citado por el Maestro Andrés Serra Rojas en Op. cit. pág. 145.

Debido a la falta de autonomía de las disposiciones administrativas, las conflictivas de esta modalidad se ventilan en juicio ordinario civil, o lo que es lo mismo, se ven contempladas en el llamado Rule of Law, denominado en los Estados Unidos Common Law.

Los actos arbitrarios de los funcionarios públicos, son también ventilados en juicio ordinario y penados por el Rule of Law.

El Maestro Andrés Serra Rojas adopta una postura optimista al expresar que en los últimos años se han alcanzado progresos considerables en materia de instituciones administrativas del Derecho Británico.

b.- Alemania.

Hans Kelsen en su "Teoría General del Derecho y el Estado", menciona la necesidad de implantar instituciones de Derecho Administrativo, encaminadas a solventar las problemáticas que pudiesen presentarse en esta modalidad jurídica.

El criterio de generalización absoluta de las instituciones jurídicas, no procede de Alemania, siendo también curiosamente éste, al igual que Inglaterra y los Estados Unidos, un país capitalista e inminentemente influenciado por la doctrina del liberalismo económico.

En Alemania si se atribuye autonomía al Derecho Administrativo, por considerarlo parte esencial del desarrollo de un sistema de administración pública eficaz e íntegro.

Esto se deriva muy probablemente del pensamiento kelseniano, que ha influido definitivamente en todos y cada uno de los aspectos del desarrollo evolutivo de las leyes alemanas.

El sistema jurídico administrativo alemán, es uno de los más firmemente aplicados, porque da una importancia sin precedentes a la organización de Estado y la forma de administración de los bienes patrimoniales del país.

c.- España.

En este país al igual que en México y Alemania, existe una jurisdicción administrativa.

Las instituciones de gobierno, así como las empresas paraestatales, merecen de una especial atención por parte de nuestras leyes, por el hecho de representar los bienes nacionales, requieren por consiguiente de una correcta y austera administración y una severa reglamentación. (10)

Es de notarse el parecido de nuestra legislación administrativa con la hispana, la Ley Española de Responsabilidades de los Funcionarios, presenta enormes semejanzas

(10) Cfr. PEDRO SANTAMARIA DE PAREDES. Derecho Administrativo Español. Edit. Noguera. Madrid 1972. pág. 339.

con nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo incluso las sanciones aplicables, prácticamente las mismas, contándose entre ellas a la inhabilitación como sanción ante una irresponsabilidad y/o, de intención dolosa del funcionario que atenta contra los bienes nacionales y por tanto, al patrimonio del pueblo en general.

## C A P I T U L O   I I

### EL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

- 1.- Conceptualización.
- 2.- Naturaleza Jurídica.
- 3.- Marco Jurídico del Derecho Disciplinario en materia de inhabilitación.
  - a.- Antecedentes.
  - b.- Las Constituciones Federales de México.
  - c.- Leyes secundarias.
- 4.- El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

## CAPITULO II

### EL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

#### 1.- CONCEPTUALIZACION.

El Poder sancionador es la facultad disciplinaria que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública.

Se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración, o sea que ésta le corresponde ejecutar la potestad disciplinaria, impulsando la actividad de sus organismos para el descubrimiento y castigo de las acciones cometidas por los funcionarios públicos, contra los deberes propios de su condición.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

En una primera aproximación a este tipo de relacio-

nes, podríamos ubicarnos en el hecho de que en ambos casos, laboral y administrativo, el objeto de la relación es la prestación de servicios, el desempeño del trabajo de cualquier tipo, por lo que fácilmente podemos encuadrar estas relaciones en el marco normativo del Derecho Laboral en general.

Sin embargo, los puntos de partida de esta rama del Derecho son diferentes cuando el "patrón" es el Estado, ya que el objeto de la relación, es el ejercicio del poder público, lo que excluye el principio del equilibrio entre el capital y el trabajo que informa la esencia del Derecho Laboral.<sup>(11)</sup>

Es incuestionable que el trabajador del Estado, en términos generales, tiene como propósito alquilar su fuerza de trabajo, independientemente de su participación en el ejercicio del poder del Estado, ya que para el trabajador su actividad representa un medio de subsistencia y la aplicación de su potencial laboral, pero ello no puede excluir el hecho de que esa actuación va a ayudar a expresar la voluntad del Estado, por lo que difiere esencialmente de cualquier otra actividad laboral.

Por otra parte, la relación con el Estado y la manifestación de su voluntad, puede presentar características diferentes, ya que la actividad de un empleado que expresa

(11) Cfr. CANTON MOLLER. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial PAC. México 1988. pág. 95.

la voluntad del Estado, tiene un contenido y una trascendencia diferente a la de aquél, cuya actividad es solamente de trámite o de apoyo en los procesos de decisión.

De igual manera, la actividad de los trabajadores es muy diferente cuando la naturaleza del trabajo se refiere al ejercicio del poder público, o dicho de otra manera, cuando se trata de funciones oficiales, que en los casos en que comprende actividades industriales o comerciales que el Estado ha asumido de acuerdo a la concepción del Estado social del Derecho que vivimos en la actualidad.

Estas características han provocado la necesidad de expedir diferentes ordenamientos jurídicos para cada grupo de trabajadores, creando regímenes diferentes, lo cual ha impedido la estructuración de un Derecho Laboral Burocrático uniforme, además de dar lugar a diversos procedimientos y órganos procesales para la solución de los conflictos que generan estas relaciones con el Estado.

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria, ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores en favor del patrón, ya sea de carácter público o privado, por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional, como se dan a través de los contratos, contrato ley, Código

Civil, Reglamento de condiciones generales de trabajo, Ley Federal de Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pueden establecer los aspectos disciplinarios.

Esta argumentación se fundamenta en los criterios de las relaciones laborales, producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en que se desarrollan las relaciones prestacionales deben ser convenidas por ellas, estableciendo recíprocamente las condiciones de la prestación, lo cual es correcto respecto de la materia propia del trabajo que se va a realizar, de tal manera que las partes, trabajadores y patrones, deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

Sin embargo es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para los cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario

capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

De lo anterior se desprende la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen disciplinario en la función pública nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela, ya que el contrato no podría modificar o limitar las atribuciones disciplinarias de la Administración Pública, ya que establecer penas especiales para un empleado determinado, o asegurarle impunidad mediante un contrato, sería violatorio del orden público y por lo mismo, sería inadmisibles.

De esta forma podemos diferenciar plenamente un régimen estrictamente laboral, de carácter prestacional y de contenido material, frente a un régimen disciplinario, de contenido axiológico de la función, que tiende a la preservación de valores sustanciales por la participación en el delicado ejercicio de una función de carácter público, por lo que subsisten dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos y autoridades autónomas.

Así, la adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título IV de la Constitución Federal, la inclusión del artículo 32 bis en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución Federal, y en la Ley, al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías internas, como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

De lo anterior podemos afirmar que la imposición de las sanciones disciplinarias, es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría nugatorio que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Por lo que el poder disciplinario es un derecho subjetivo de carácter público que tiene el Estado o un ente autárquico, sea éste territorial como la comunidad o la provincia, o simplemente institucional, cuyo acto es de imperio, en el que se manifiesta la soberanía estatal, no importando si este poder se ejerce por medio de órganos directos o indirectos.

## 2.- NATURALEZA JURIDICA.

Toda disposición administrativa encaminada a aplicar medidas correctivas a actos determinados en contra de los intereses de la nación, encuentran su origen fundamental en el control que marcan los principios constitucionales.

El control representa uno de los logros esencial de un Estado de Derecho, ya que convierte a la justicia en patrimonio de todos los integrantes de una nación.

El control responde a la necesidad de un país de llevar una supervisión de sus órganos de administración, a fin de evitar anomalías e irregularidades en el manejo de sus bienes y de las irregularidades de los servicios concernientes a todos y cada uno de los sectores de la población.

La implementación de un sistema de control a nivel gubernamental, implica sanciones hacia aquellos sectores o personas que atenten contra la correcta administración

de los bienes nacionales.

En referencia a la idea de que toda economía debe resolver de un modo u otro los tres problemas fundamentales: qué bienes y qué servicios habrán de producirse y en qué cantidad; cómo se deberán emplear, para la atención de dichos bienes los recursos económicos disponibles y para quién se produjeran esos bienes, o lo que es lo mismo, cuál será la distribución de la renta nacional entre los diferentes individuos y clases sociales. (12)

Será la Administración Pública Federal, quien aplicará la correcta distribución de las rentas nacionales y desde luego, este buen desempeño de esta distribución, estará subordinado al control jurídico de las acciones de los servidores públicos.

Surgiendo con ello la naturaleza de las sanciones administrativas aplicables a los servidores o funcionarios públicos entre los cuales consideramos que se encuentra la inhabilitación.

Ahora bien, por inhabilitación debemos de entender como aquellas "sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos y funciones. (13)

(12) SAMUELSON. Loc. cit. por Andrés Serra Rojas. Op. cit. pág. 103.

(13) RAFAEL DE PINA. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, S.A. México 1976. pág. 244.

Por otra parte, la inhabilitación como sanción administrativa, responde esencialmente a las siguientes necesidades del organigrama operativo de un país:

- El óptimo manejo de los servicios públicos.
- La protección de los bienes tangibles de una entidad.
- La conservación de los principios ético-morales de la estructura gubernamental de un país.
- El control o supervisión de metas y/o planes de la Administración Pública en general.

Dentro de la metodología del desarrollo de un país o entidad jurídica debe contemplarse siempre una debida legislación en materia de control de los actos de los funcionarios públicos.

La Institución jurídica de la inhabilitación comprende uno de los principios fundamentales encaminados a evitar arbitrariedades, fraudes y cualquier tipo de acto doloso por parte de los trabajadores al servicio del Estado, que deben conservar siempre una debida integridad moral.

Existen dos criterios de enmarcación jurídica en cuanto a sanciones a los servidores públicos.

- Desde el punto de vista de la óptica penal.
- Desde el punto de vista de la óptica administrativa.

En nuestra opinión, el criterio correcto para la aplicación de las sanciones a los funcionarios públicos, debe correr a cuenta o ser una responsabilidad de la Adminis-

tración Pública y consecuentemente, deben ser instituciones netamente administrativas las responsables de aplicar el poder sancionador.

Sin embargo, no es criticable de ninguna manera, el uso supletorio de la codificación penal, dependiendo de la índole y el grado de la violación de la legislación administrativa nacional..

Así por ejemplo: hemos contemplado que la legislación italiana encamina las sanciones a servidores públicos a una exclusiva modalidad de las leyes, la penalización de los delitos morales de los trabajadores del gobierno, siendo por tanto en aquel país, la inhabilitación una institución jurídica concerniente a la esfera del Derecho Penal.

Las leyes administrativas de nuestro país, tales como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la misma Constitución Federal de la República, marcan únicamente los parámetros, es decir, la medición de los delitos o faltas cometidos por los servidores públicos, a fin de determinar a qué esfera jurídica se delegarán este tipo de irregularidades.

La inhabilitación en el presente trabajo de investigación de grado, es contemplada como una sanción administrativa, tal y como debe de ser en un país como el nuestro, en el que el Derecho Administrativo se encuentra adecuadamente regulado.

Concluyendo, las sanciones administrativas responde no sólo a necesidades moralizadoras, como se piensa generalmente debido a que los actos arbitrarios de los servidores públicos afectan directa o indirectamente a la economía y bienes tangibles del país; por ello el estudio de la inhabilitación como sanción y medida correctiva en la Administración Pública, reviste una especial importancia en todos los aspectos de la vida nacional.

### 3.- MARCO JURIDICO DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN MATERIA DE INHABILITACION.

Para realizar un estudio de carácter objetivo sobre la inhabilitación como sanción administrativa en nuestro país, es necesario realizar un estudio detallado del desarrollo que ha tenido esta importante figura administrativa, a través de las leyes fundamentales que se han manifestado en nuestro medio jurídico a lo largo de su historia, así como de la legislación administrativa que rige en la actualidad.

La inhabilitación presentô en Mèxico inicialmente formas muy rudimentarias que incluso deben de estudiarse únicamente como antecedentes lejanos del objeto de análisis que nos ocupa, ya que hablar de la inhabilitación en Mèxico, se debe recurrir a los primeros antecedentes de esta figura administrativa.

a.- Antecedentes.

Así tenemos que la primigenia determinación de la naturaleza de la materia disciplinaria en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores, es en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los empleados y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que en principio realizaremos una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

Es a partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingán", del 22 de octubre de 1814, cuando se implementa por primera vez la responsabilidad de los funcionarios públicos y que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.<sup>(14)</sup>

b.- Las Constituciones Federales de México.

Sin lugar a dudas, como lo ha señalado el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en incontables ocasiones, el Derecho

(14) JOSE BARRAGAN. Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos. Edit. Porrúa, S.A. México 1984. pág. 30.

Constitucional Mexicano, representa el fundamento y punto de partida de todo tipo de instituciones jurídicas que actualmente se llevan a la práctica.

El desarrollo de la evolución jurídica de un país, se da en la medida en que las constituciones generales sucesivas amplían su cobertura y acción jurídica.

Así por ejemplo, aunque en la Constitución de 1824 no se contempla a la inhabilitación administrativa en sí, sin embargo se establecen lineamientos generales del llamado "despacho de los negocios de gobierno", las disposiciones al respecto se encuentran estipuladas en los artículos 117 a 122 de la misma Ley fundamental.

De los numerales mencionados, el que reviste una especial importancia es el artículo 119 al afirmar que: "Los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, las leyes generales y constituciones particulares de los Estados"<sup>(15)</sup> infiriéndose que de cualquier anomalía en materia de aprobación de documentos corre a cuenta de los llamados secretarios de despacho.

No es de extrañarse que en una nación que en aquel entonces se encontraba económicamente demolida por ser la época de posguerra de la Independencia Nacional, no se contemplara título o artículo especial para las sanciones admi-

(15) FELIPE TENA RAMÍREZ. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa, S.A. México 1982. pág. 186.

nistrativas, ya que el Congreso Constituyente de 1824 tenía como principal ocupación, evitar la anarquía y disipación jurídica en la nueva República.

No obstante lo anterior, ya el artículo 122 de la Constitución del 24, prevé una regulación de los negocios de gobierno a posteriori, al estipular la necesidad de implantar reglamentos de cada despacho, que controlasen el seguimiento interno de las labores de los despachos.

Tena Remírez señala que todo tipo de sanciones no reguladas por los artículos constitucionales de 1824, se sujetaban a una solución pragmática ante la Corte Suprema de Justicia.<sup>(16)</sup>

Ahora bien, a diferencia de la Constitución de 1824, la Constitución Política Federal de 1836, ni siquiera delimitó la forma de desenvolvimiento de funciones de los funcionarios al servicio del gobierno.

Resulta interesante señalar que si una constitución política de México ha sido duramente criticada, esa ha sido la de 1836, incluso el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, en la Revista Nacional de Jurisprudencia, critica la ineficacia jurídica de la Constitución de 1836, afirmando que: "resultó insuficiente a las demandas generales de la nación, y de ahí se derivaron infinidad de lagunas legales imperantes a la fecha".<sup>(17)</sup>

(16) FELIPE TENA RAMIREZ. Op. cit. pág. 200.

(17) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Revista Mexicana de Jurisprudencia. 2a. Epoca. Octubre de 1970. pág. 6.

Las faltas administrativas en la Constitución de 1836, se rigieron sobre las "Previsiones Generales sobre la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal, situación que era en los artículos del 30 al 51.

En los principios consignados en el Artículo 30 de la Constitución de 1836, los servidores públicos no gozaban de fueros personales, ya que los únicos que se encontraban reconocidos como tales eran los miembros de la comunidad eclesiástica y militar. (Previsiones Generales).

Por otra parte, en el artículo 32 del mismo ordenamiento constitucional señalaba: "también serán perpetuados los ministros y los jueces letrados de primera instancia, y no podrán ser removidos sino por causa legalmente probada y sentenciada".(18)

Situación jurídica que da argumento al Maestro Ignacio Burgoa Orihuela en el sentido de que era una forma de subsanar cualquier situación anómala, a través de una solución práctica al problema presentado transitoriamente, ya que el seguimiento del juicio a que eran sometidos los ministros y los jueces letrados, era llevado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin recurrir a ninguna autoridad administrativa especializada, ya que éstas no eran contempladas en la Carta Magna.

Las causas de juicio a jueces y magistrados de  
(18) FELIPE TENA RAMIREZ. Op. cit. pág. 200.

la Corte, se encontraban claramente estipuladas en el Artículo 36 del mismo ordenamiento en comento al señalar: "toda prevaricación por cohecho soborno o baratería, produce acción popular contra los magistrados que la cometieron".<sup>(19)</sup>

Asimismo, el artículo 37 señala que: "toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan un proceso, produce su nulidad en lo civil y hará también personalmente responsables a los jueces. Una ley fijará los trámites que como esenciales no pueden emitirse en ningún juicio".<sup>(20)</sup>

La falta de observancia de los jueces los hará sujetos a juicio, y para ello se fijará una ley; esto quiere decir que a falta de legislación al respecto, se incurrirá al uso de ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último en relación a la Constitución de 1836, el artículo 51 señala que cada delito cometido no repercutirá en manera alguna en los familiares de los inculcados.

Encontramos en las anteriores disposiciones esencialmente dos irregularidades que saltan a primeras luces:

- Relegación de las penas tan sólo a jueces y magistrados.
- Competencia única y exclusiva de la esfera del Derecho Penal en irresponsabilidades o faltas de los jueces y magistrados que son, a fin de cuentas, funcionarios al servicio de la nación.

Por lo que respecta al Proyecto de Constitución de 1854,

(19) FELIPE TENA RAMIREZ. Op. cit. pág. 200.

(20) Idem.

cabe hacer mención aunque sea someramente de las disposiciones estipuladas debido a que existen en él unas interesantes disposiciones que pueden equipararse a las sanciones administrativas de los servidores públicos: el llamado Juicio Político, que tenía una concepción por demás diferente de lo que hoy en día la mayoría de la población entiende como tal.

Este proyecto de constitución política, da forma casi de una manera clara y objetiva a juicios y sanciones a los servidores públicos y estipula las causas de los mismos:

Así tenemos que:

#### "TITULO QUINTO

##### Del Juicio Político

Art. 105.- Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito y los demás funcionarios públicos de la Federación, cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros del orden común.

Art. 106.- Para la substanciación del juicio político habrá jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será

compuesto por un individuo de cada Estado, nombrado por las Legislaturas respectivas y pagado por el Estado.

Art. 107.- El jurado de acusación se reunirá en el lugar de la residencia de los poderes federales, una vez al año y durante un mes, que será el correspondiente al primero del primer período de sesiones del Congreso. A este jurado deberán presentarse las quejas que por actos en el ejercicio de sus funciones hubieren cometido los funcionarios públicos y los datos que lo comprueben. El jurado se encargará de examinarlos oyendo al funcionario contra quien se refieren y la acusación tendrá efecto cuando los dos tercios de los miembros del jurado declaren que hay lugar a ella. La declaración de haber lugar a la acusación contra un funcionario público, produce en el acto la suspensión del acusado.

Art. 108.- Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se delimitará a absolver

o destituir al acusado. En los casos graves podrá declararle incapaz de obtener empleo o cargo de honor, de confianza o de provecho que dependan de la federación. En todo caso, el funcionario condenado queda sujeto a ser acusado y juzgado conforme a las leyes, ante los tribunales ordinarios.

Art. 109.- Para el fallo condenatorio se necesitan dos terceras partes de votos de los individuos presentes. Cuando el acusado sea el Presidente de la República, presidirá sin voto el Presidente".(21)

En este proyecto se habla ya de una estructura jurídica mucho más evolucionada que la existente en la Constitución Federal de 1836, encontrando de hecho en el artículo 107, un antecedente objetivo de la inhabilitación de funciones de los servidores públicos, incluyendo al propio Presidente de la República, ventilándose el caso como un delito especial generador de un Juicio Político, donde al encontrar procedente la acusación, se cesa automáticamente al funcionario de sus labores.

Ahora bien, por lo que respecta a la Constitución Política Federal de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidad, tampoco fue posible el desarrollo (21) FELIPE TENA RAMIREZ. Op. cit. Págs. 568-569.

de la responsabilidad disciplinaria de la inhabilitación, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los Servidores del Estado, con un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

Es así como en el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo prevé las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes, por lo que las únicas leyes que reglamentaron este Título fueron la Ley de Juárez del 3 de noviembre de 1870 y la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886.

En la Constitución Federal de 1857, se establecía en su artículo 103 que: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de

la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

Como podemos apreciar, la idea de responsabilidad que se contiene en esta disposición, se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Además de lo anterior, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alguna referencia a los demás empleados de la Federación.

Considerando lo antes expuesto, podemos afirmar que la Constitución Federal de 1857, es el antecedente de lo que actualmente se contempla en nuestra Ley Suprema en materia de inhabilitación de los servidores públicos.

Consecuentemente podemos decir que los puntos principales que nos conciernen respecto a la Constitución Federal en comento son los siguientes:

- Se atribuye verdadera importancia al control de los actos de los servidores públicos.

- Se imponen sanciones tales como la destitución del cargo por actos arbitrarios en el ejercicio de sus fun-

ciones.

- Remite a los acusados a un Juicio, del cual se deducirá la sanción a aplicar.

En este mismo orden de ideas; pero en lo que respecta a la Constitución General de la República de 1917, ésta entró en vigor a partir del 1º de mayo del mismo año y que en el texto original de su Título IV, estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Es el artículo 108, en su texto original donde se dispuso que: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

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

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

De las disposiciones que integraron el texto original del Título IV de referencia, artículos 108 al 114, ningun-

na se refiere en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló todo lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

No fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título IV, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

Respecto a este apartado, es conveniente señalar que durante la vigencia del texto original de la Constitución Federal de 1917, se elaboró en el año de 1939, una Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Proce-

dencia (desafuero), por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Esta Ley conocida como "Ley Lázaro Cárdenas", dispuso en su artículo primero, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos en los siguientes términos:

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

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

- Presidente de la República.
- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- Secretarios de Estado.
- Jefes de Departamento Autónomo.
- Procurador General de la República.
- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

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

En esta Ley "Lázaro Cárdenas", se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo a éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría como suspensión del cargo de uno a seis meses (inhabilitación).

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

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- Usurpación de atribuciones.
- Violación de garantías individuales.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación, teniendo como sanción por la comisión de delitos, lo siguiente:

- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.

- INHABILITACION de cinco a diez años.

Esta ley trató otros puntos como fueron los diferentes procedimientos; pero con lo hasta ahora tratado se podrá constatar que este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la intención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título IV constitucional, dejando el aspecto disciplinario a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

La "Ley Lázaro Cárdenas" fue sustituida por la "Ley López Portillo" misma que se publicó el 4 de enero de 1980, este nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

De la Ley López Portillo, es importante señalar

los términos del artículo 4º en la que se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados, se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación constitucional de la responsabilidad administrativa, encontramos que las diferentes normas que habían pretendido establecerlas, a pesar de que las habían identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándolas omisiones y faltas oficiales, no habían previsto los procedimientos y autoridades para sancionarlas, ni habían precisado su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidades se había dejado a otras leyes sus-

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

c.- Leyes secundarias.

Respecto a este apartado de la tesis que nos ocupa, haremos una referencia sucinta de cada una de las leyes que hemos considerado que han tomado aunque sea parcializadamente algunas ideas sancionatorias en relación a las responsabilidades de los servidores del Estado.

Así tenemos por ejemplo, que la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976, nos habla de las responsabilidades a que se sujetan aquellos servidores públicos en cuanto se cometan agravios contra los intereses del Estado, sancionando pecunariamente así como la aplicación de la suspensión temporal de funciones para aquellos servidores que se hallen en el supuesto consignado en el capítulo V de las responsabilidades que van de los artículos 45 al 50, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la que impondrá las sanciones respectivas, independientemente de las responsabilidades de carácter penal o civil que se determinen por la autoridad

judicial.

Obvio es decirlo que esta ley se encarga esencialmente del control y vigilancia del manejo del gasto público federal, considerando desde luego que es la propia Secretaría de Programación y Presupuesto la que tiene las facultades inherentes al desarrollo de la actividad del gasto presupuestal.

Por otra parte la Ley sobre Servicios de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, tiene como objetivos principales en el desarrollo de su aplicación: autorizar, planear, coordinar, vigilar y evaluar la inversión pública de todas las entidades de la administración paraestatal, llevar los trámites y registro concernientes al ejercicio del gasto público y de los egresos de la federación en general, así como vigilar financiera y administrativamente a todos los sectores de la administración pública federal que manejen directamente bienes que formen parte del patrimonio nacional, entre otros puntos que aplica la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Respecto a las sanciones administrativas que nos ocupan en esta investigación, se repiten los mismos conceptos de la ley anterior, es decir, la cobertura disciplinaria se centra en materia penal o civil, soslayando las sanciones de carácter administrativos.

Por lo que respecta a la Ley de Obras Públicas, ésta tiene en su Título Tercero, un Capítulo Unico de las

infracciones y sanciones, misma que consigna en su articulado del 66 al 72, contempla la sanción administrativa misma que aplicará la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en base a los criterios consignados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

El Maestro Miguel Acosta Romero hizo un comentario de esta ley en los siguientes términos: "Esta ley representa un viejo anhelo para que dejara de ser nugatorio el artículo 134 Constitucional que obliga a concursar la obra pública. Su objeto es regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública para que realicen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria"<sup>(22)</sup>

En relación a la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, contiene un Capítulo Unico, en el Título Cuarto sobre de las infracciones y sanciones, en el que se consignan del artículo 58 al 65, el procedimiento y los órganos de la administración pública que tienen facultades de aplicar tanto las sanciones pecuniarias como las administrativas, bajo los criterios de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, por lo que toca a la Ley Federal de

(22) MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1934. pág. 344.

Responsabilidad de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, bajo el auspicio de la renovación moral, estipula una serie de sanciones de carácter administrativo en los que se encuentran los siguientes:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privado o público.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Bajo las siguientes circunstancias:

- Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base a ella.

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

- La antigüedad del servicio.

- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones.

- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones.

De esta ley, es de suma importancia manifestar nuestra inquietud respecto a la inhabilitación temporal que consigna como sanción administrativa, toda vez que en base al principio que la misma ley consigna al afirmar: "cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite", creemos que se hace nugatorio el principio correctivo y sancionador que debe tutelar el Estado para beneficio de la comunidad, ya que muchas veces los infractores, a pesar de haber causado daños graves a los intereses de la nación, se vuelve a incrustar en otras áreas de la administración federal y no se diga de las otras instancias administrativas como sucede en las Entidades Federativas y los Municipios de la República.

Por lo que consideramos que la inhabilitación debe ser de carácter definitivo y permanente, en el sentido de que jamás el infractor vuelva a prestar sus servicios en la administración pública y más cuando existe recurrencia por ser integrante de camarillas políticas que gobiernan y que no les interesa subsanar corrupción sistemática que existe en nuestro medio político administrativo y que reper-

cute directamente en la economía social, violentando además, los principios de la *Ius Estimativa* de nuestro orden jurídico vigente.

#### 4.- EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La peculiar característica que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal manera que cuando incumplen en sus obligaciones que la ley los obliga a satisfacer, se hacen acreedores de sanciones que en la práctica presentan características diferentes en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen en los procedimientos de integración y aplicación.

De tal forma que cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza, cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que sus normas o estatutos les imponen para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad será de carácter

administrativo.

Independientemente de los tres tipos de responsabilidad anteriormente comentados en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquél que cause un daño a otro, tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

De lo anterior podemos afirmar que existen las siguientes clases de responsabilidades en nuestro sistema jurídico:

- Responsabilidad Penal que tiene como fundamento jurídico la fracción II del artículo 109 constitucional y el Capítulo X del Código Penal Federal que comprende los artículos 212 al 224 en el que se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá de tener la calidad de servidor público.

- Responsabilidad Política que se configura de acuerdo a los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, derivada a la indicación del artículo 110 del mismo ordenamiento respecto a los servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

- Responsabilidad Civil, esta figura tiene justificación en el principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro" y que tiene su base constitucional en los artículos 19, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, fundamenta el criterio de responsabilidad civil, en el párrafo octavo del artículo III constitucional, como corolario al establecimiento de este tipo de responsabilidad.

- Responsabilidad Administrativa, que de acuerdo con los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En nuestra opinión, la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa, no se había desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado, se habían encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórica y jurídica, toda vez que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, establecieron de manera clara y precisa esta

figura, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública, se dejó principalmente al Derecho Laboral.<sup>(23)</sup>

Por lo que la transición para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado, de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

(23) LUIS H. DELGADILLO GUTIERREZ. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Edición del Instituto Nacional de Administración Pública. I.N.A.P. 1990. pág. 48.

## C A P I T U L O   I I I

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

- 1.- Fundamentación del criterio procesal.
- 2.- Investigación.
- 3.- Instrucción.
- 4.- Decisión.
- 5.- Ejecución.

## CAPITULO III

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

#### I.- FUNDAMENTACION DEL CRITERIO PROCESAL.

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

La autoridad administrativa se encuentra vinculada forzosamente a 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.

Estos dos preceptos básicos rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento que garantizan el derecho de los particulares.<sup>(24)</sup>

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún 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

(24) ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. Tomo I. México 1985. pág. 274.

penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones, eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

No fue hasta el año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para la radicación y determinación de las sanciones administrativas, el cual se le denominó, en los términos del artículo 49 de la propia ley "procedimiento disciplinario".<sup>(25)</sup>

El procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, lo cual es aplicable debido a que en la legislación mexicana existen los ordenamientos especializados en esta materia, que son aplicables supletoriamente, como son los códigos federal y locales de procedimientos civiles, por lo que en razón a la economía legislativa, no tendría razón de ser el detalle procedimental en el cuerpo de las leyes sustantivas, así que solamente se establecen los elementos básicos y particulares de cada procedimiento en especial.

En consecuencia y de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley

(25) Cfr. LUIS H. DELGADILLO GUTIERREZ. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1990. pág. 140.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativos a las "Sancciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", podemos inferir que el procedimiento disciplinario se integra fundamentalmente por cuatro etapas que son las siguientes: investigación, instrucción, decisión y ejecución.

## 2.- INVESTIGACION.

Esta etapa se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y puede ser realizada tanto por las contralorías internas o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en términos de diferentes fracciones del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Por otra parte, el Reglamento interior de la propia Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, en sus artículos 15 y 20, prevé la existencia de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Auditoría Gubernamental, con facultades de vigilancia e investigación.

En este mismo sentido, cada uno de los Reglamentos interiores de las dependencias públicas, estipulan la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización

dentro de las propias dependencias.

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

En los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece la posibilidad de que "...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos,..." las cuales serán uno de los resortes que generará el procedimiento disciplinario.

Por otra parte también se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien en las contralorías internas de sus dependencias, los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección, según lo consigna el artículo 57 de la ley, obligación que si no es cumplida, los responsabiliza solidariamente con el infractor.

Como resultado de las investigaciones pueden darse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Si la investigación la realiza el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando

las sanciones por acuerdo del superior jerárquico.

Si las infracciones son de la competencia de la contraloría interna, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de la Contraloría debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan.

Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto del asunto, trasladará el expediente a la Secretaría de la Contraloría para que imponga la sanción. (26)

Si por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ésta informará a la contraloría interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como en el caso de las responsabilidades mayores. (27)

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo

(26) Artículos 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(27) Artículo 64 fracción IV del mismo ordenamiento.

o comisión del servidor público sujeto a investigación, lleve a entorpecer el procedimiento.

La única limitante, que consideramos es una aberración, para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya sido ratificado por la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización. (28)

### 3.- INSTRUCCION.

Satisfechas las actuaciones de la investigación para integrar el expediente en el ámbito de la Administración, se inicia esta etapa de instrucción en los términos del artículo 64 de la propia ley en comento.

Se deberán considerar los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor. (29)

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

(28) Artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(29) Artículos 14, 16 y 20 fracc. IX Constitucionales.

prepararla debidamente.

La audiencia se efectuará en los días y horas señalados con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso que se realiza ante el Juez o Tribunal, para permitir la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que permitan como ya se ha afirmado, se esté en posibilidades de dictar una resolución definitiva. (30)

#### 4.- DECISION.

Una vez integrado el expediente con todas las ac-

(30) CIPRIANO GOMEZ LARA. Teoría General del Proceso. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1987. pag. 128.

tuaciones y elementos necesarios para permitir que la resolución se integre bajo una clara convicción de los hechos, el procedimiento avanza a esta etapa de decisión.

De acuerdo a lo dispuesto en la fracción II del artículo 64 de la ley en comento, la resolución deberá ser dictada en un plazo no mayor de tres días hábiles después de cerrada la instrucción o conclusión de la audiencia, y deberá notificarse dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

A lo anterior, es de comentarse que el legislador estableció los plazos relatados en el párrafo anterior, que de acuerdo con la realidad resultan utópicos, puesto que es casi imposible su cumplimiento, por lo que sería conveniente que fueran ampliados en forma razonable, cambiando los días por meses, de tal manera que la resolución se dictara dentro de los tres meses siguientes a la fecha del cierre de la instrucción y fuera notificada en el mes siguiente a su emisión.

#### 5.- EJECUCION.

Esta última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de dicha resolución carece de trascendencia jurídica, sin el acto de notificación, ya que todo acto para que pueda surtir sus efectos jurídicos, requiere que además

de válido, sea eficaz, lo cual esto se produce a través de la notificación.

En los términos de los artículos 75 de la ley, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes, serán ejecutadas de inmediato, correspondiendo a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica.

Ahora bien, aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación en los términos del artículo 72 de la ley, o por la interposición del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 227 del Código Fiscal Federal, siempre y cuando el sancionado la solicite y se garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas.

En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se admita el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

## C A P Í T U L O   I V

### LA SUBSTANCIACION DE LA INHABILITACION ADMINISTRATIVA COMO MEDIO CORRECTIVO Y SANCIONADOR.

- 1.- Obligaciones Funcionales de los Servidores Públicos.
- 2.- La Infracción Administrativa.
- 3.- La Facultad Sancionadora
  - A.- Conceptos Generales.
  - B.- Procedimiento de calificación administrativa de la inhabilitación.
  - C.- Requisitos de integración.
  - D.- Modalidades.
- 4.- Los Medios de Impugnación y Defensa.
- 5.- Los Recursos Administrativos.
- 6.- Sinopsis procesal ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 7.- El Juicio de Amparo en materia Administrativa.

## CAPITULO IV

### LA SUBSTANCIACION DE LA INHABILITACION ADMINISTRATIVA COMO MEDIO CORRECTIVO Y SANCIONADOR.

#### I.- OBLIGACIONES FUNCIONALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como una satisfacción del mando constitucional, el legislador ordinario estableció en las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores del Estado, las obligaciones que tienen para salvaguardar los valores fundamentales e intrínsecos del servicio, por lo que señaló que su incumplimiento daría efectos a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece en sus principios.

Todas las obligaciones que debe satisfacer el servidor público, están directamente relacionadas con los cinco valores, sin que se pueda afirmar que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación, ya que por ejemplo, al faltar a la lealtad en el ejercicio del servicio público, se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad, se estaría faltando a la legalidad, lealtad y honradez.

No obstante estas consideraciones, cada obligación tiene impreso un sello dominante de alguno de los cinco valores, por lo que, sólo para efectos de comprensión trataremos de agruparlas en relación del valor que consideramos más

significativo de ellos.

Así tenemos que el valor de LEGALIDAD, las encontramos contenidas con el carácter de obligatorias en las siguientes fracciones del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

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

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

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

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

"Fracc: XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

"Frac: XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."

Por otra parte y en este mismo desarrollo de ideas, respecto a la LEALTAD, encontramos las siguientes fracciones del artículo en comento:

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

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

"Frac: VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

"Frac: X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en el año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no

no lo exijan.

"Frac: XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda ampliar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan..

Por lo que toca al valor HONRADEZ como elemento básico se identifica en las siguientes fracciones:

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

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

"Frac: XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate, tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vincu-

ladas, reguladas o supervisadas por el servidor de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

En lo que se refiere al valor de IMPARCIALIDAD, se identifica principalmente en las fracciones siguientes, que tienen como propósito evitar que en la actuación de los servidores públicos exista favoritismo hacia persona con las que tengan vínculos significativos que los hagan pronunciarse a su favor:

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

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

Y por último, el valor de EFICIENCIA, se significa principalmente en las obligaciones a que se refieren las siguientes fracciones:

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

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

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

nerse de intervenir en ellos.

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

## 2.- LA INFRACCION ADMINISTRATIVA.

Conceptualizando la idea de infracción, partiremos de la etimología que del latín "infractio", significa quebrantamiento de ley o pacto o que viene a hacer lo mismo que "la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión"<sup>(31)</sup>

El Maestro Miguel Acosta Romero tentativamente afirma que la infracción administrativa es: "Todo acto u hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios"<sup>(32)</sup>

Ahora bien, la existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la administración y los administrados deba desarrollarse, necesariamente, bajo un orden jurídico prestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades.

(31) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo V. U.N.A.M. México 1984.

(32) MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1988. pág. 871.

Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derecho y obligaciones público-subjetivas.

Identificadas las obligaciones público-subjetivas de los gobernados como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella y en favor del Estado, cuando el obligado no cumple con el mandato legal incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

De esta forma, cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones, mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su entidad y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un Derecho Penal Administrativo.<sup>(33)</sup>

Es importante entonces precisar que una conducta violadora de un mandato legal de contenido administrativo puede dar lugar a una infracción o delito o ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico.

(33) ENRIQUE R. AFTALION. Derecho Penal Administrativo. Edit. Arayu. Buenos Aires, Argentina. 1955. pág. 85.

Lo característico en este caso sería precisar en qué momento estamos frente a la infracción o al delito.

Es conveniente también precisar que el término "infracción" como especie de ilícito no se usa de manera uniforme, puesto que algunos tratadistas lo utilizan como el género, el cual dividen en contravenciones o faltas y delitos.

En nuestro sistema jurídico utilizamos el término infracción, como una especie del ilícito, y al delito como la otra.

La diferenciación entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos ha sido materia de estudios de un gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan las principales teorías que pretenden diferenciar las infracciones de los delitos y que han sido agrupadas de acuerdo con la naturaleza de los elementos básicos que utilizan para hacer la diferenciación, siendo las teorías las siguientes: la Cualitativa, la Cuantitativa y la Legislativa. (34)

Así tenemos que la Teoría Cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de Derecho Natural que la

(34) LUIS H. DELGADILLO GUTIERREZ. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. LIMUSA. México 1986. pág. 230.

norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlos, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza en favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento, lesiona indirectamente los intereses particulares.

La Teoría Cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social, así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente aun delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

La Teoría Legislativa, considera que la diferencia está en la apreciación del Legislador, quien por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

En el sistema jurídico mexicano, corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política Federal así lo regula en su artículo 73 fracción XXI, al consignar: "Para definir los delitos o faltas contra la Federación

y fijar los castigos que por ellos deban imponerse."

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución Política Federal, utiliza los términos infracciones y faltas, y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre ellas y los delitos.

Ahora bien, identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

En efecto, aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado. (35)

En complemento con estas ideas, el gobernado tiene frente al Estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas Status, entre las que destaca el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad jurídica, lo cual constituye un estado especial de sujeción, que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

(35) ARMIDA QUINTANA MATOS. La Carrera Administrativa. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1980. pág. 98.

Por lo 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 administrativa de carácter disciplinario en el ejercicio de la función pública como especie de aquélla, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.<sup>(36)</sup>

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

Conforme al concepto constitucional de referencia, para que se constituya esta infracción, resulta indispensable que la conducta del empleado afecte el ejercicio de la función pública por falta o deficiencia en los valores antes mencionados.

### 3.- LA FACULTAD SANCIONADORA.

En principio, la facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas

(36) MANUEL MA. DIEZ. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina 1981. pag. 121.

de los servidores públicos que afecten el debido desarrollo de la función pública.

Se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la administración.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, es una materia que presenta muchas complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, etc., los cuales provocan diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria, ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores en favor del patrón (público o privado), por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, contrato ley, Código Civil, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), pueden establecer los aspectos disciplinarios.

Estos argumentos se fundamentan en los criterios del tipo de las relaciones laborales en el sentido de que son producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en que se desarrollan estas relaciones prestacionales, deben ser convenidas por las partes, estableciendo recíprocamente las condiciones de las prestaciones, lo cual es correcto si fuera única la materia propia del trabajo que se va a realizar, de tal manera que las partes, trabajadores y patrones, deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

Sin embargo, es importante tener en consideración que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene, no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación

laboral.

De los comentarios anteriores, se desprende la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen disciplinario en la función pública, nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela y que un contrato no podría modificar o limitar las atribuciones disciplinarias de la Administración Pública, ya que establecer penas especiales para un empleado determinado o asegurarle impunidad mediante un contrato, sería violatorio del orden público y cuya situación sería insostenible o inadmisibles.

De esta forma podemos diferenciar plenamente un régimen estrictamente laboral, de carácter prestacional y de contenido material, frente a un régimen disciplinario, de contenido axiológico de la función pública, que tiende a la preservación de valores sustanciales por la participación en el delicado ejercicio de una función de carácter público, por lo que subsisten dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos y autoridades autónomas.

Pero para una adecuada identificación de la facultad disciplinaria en nuestro orden jurídico, ésta fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título IV de la Constitución.

la inclusión del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos cambios constituyen un paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la ley, al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas, como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

#### A. CONCEPTOS GENERALES.

Con la finalidad de hacer más accesible nuestra investigación respecto al desarrollo del tema central que nos ocupa, creemos necesario delimitar algunos términos fundamentales desde la óptica de la doctrina jurídica.

Así tenemos que por definición de la Función Pública, el Maestro Rafael de Pina, lo considera como: "una actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o en general a cualquier organismo público". (37)

(37) RAFAEL DE PINA. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, S.A. México 1976.

A su vez, la Función Pública también se ha considerado como "la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores", diferenciándose del concepto de Servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público.<sup>(38)</sup>

La diferencia objetiva entre las funciones y los servicios públicos, es que mientras las primeras son los mecanismos utilizados para obtener un fin, el servicio público utilizado por el Gobierno Federal es con el fin de optimizar las funciones de la Administración Pública y satisfacer las demandas particulares y colectivas de la ciudadanía.<sup>(39)</sup>

Al hacer la diferenciación entre lo que es la función y el servicio público, es necesario afirmar que este discernimiento es únicamente en el plano doctrinal, ya que en la praxis estas figuras representan esencialmente lo mismo.

Como habíamos afirmado, las funciones del Estado son los mecanismos que éste utiliza para realizar sus fines, así tenemos que, el Estado manifiesta su presencia a través de las siguientes funciones:

Función Legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, que se manifiesta en actos de

(38) Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. U.N.A.M. México 1983.

(39) RAFAEL DE PINA VARA. Revista Mexicana de Jurisprudencia Instituto Nacional de Jurisprudencia. 2a. Época. Tomo XXV. México 1970. pág. 6.

tipo general, abstractos y obligatorio como sucede con las normas jurídicas o leyes específicas.

Función Administrativa, que es la que tiene el Estado para realizar actos jurídicos concretos o particulares a través del Acto Administrativo.

Función Jurisdiccional, es la que por medio del poder estatal, declara el Derecho y se manifiesta a través de la verdad jurídica llamada también sentencia.

Por Servicio Público debemos de entender como aquella Institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental y que se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión y que por su propia naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público. (40)

Por Administración Pública, se considera el conjunto de órganos, mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos, o sea; que son todas aquellas acciones del poder público,

(40) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VIII. U.N.A.M. México 1984.

cuya naturaleza sea materialmente administrativa. (41)

Por responsabilidad administrativa, debemos considerarla como "El resultado del Incumplimiento de las obligaciones impuestas a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, el cual traerá como consecuencia, la imposición de alguna sanción de las contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (42)

Desde el punto de vista conceptual del proceso, debemos definir lo que es la Denuncia, Demanda y Queja, figuras que se manifiestan en la praxis procesal administrativa.

Por Denuncia que viene del verbo denunciar y que proviene del latín denuntiare, significa "hacer saber", "remitir un mensaje", etc.

La expresión denuncia tiene varios significados, siendo el más amplio y difundido, es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos. (43)

(41) Cfr. RAFAEL I. MARTINEZ MORALES. Derecho Administrativo. Primer Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S.A. México 1991. pág. 53.

(42) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. pág. 7.

(43) INSTITUTO DE INVESTIGACION JURIDICA. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III. U.N.A.M. México 1983.

Por Demanda, que proviene del latín demandare, que tiene un significado distinto al actual: confiar, poner a buen seguro, remitir, es un acto procesal por el cual una persona que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión, expresando la causa o causas en que intente fundarse, ante el órgano jurisdiccional y con el cual se inicia un proceso y solicita la satisfacción de su pretensión. (44)

La Queja, que proviene del verbo quejar y a su vez del latín coetiare y cuya acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de apelación; pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente de autoridad responsable o de los funcionarios del Estado. (45)

Desde el punto de vista de su aplicación, la queja es una figura que atañe especialmente a las funciones administrativas.

La queja tiene como objetivo primordial el dar a conocer las irregularidades que se hayan percibido en el suministro de determinados servicios públicos, y puede hacerse particular o institucionalmente, dependiendo de cómo se haya dado la situación y los argumentos que esgrima el interesado.

(44) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III. U.N.A.M. México 1983.

(45) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VII. U.N.A.M. México 1984.

La única diferencia clara que existe entre la denuncia y la queja es que en tanto que la queja va a encaminada por regla general a la resolución interna de los conflictos, independientemente de sus efectos a posteriori, en la denuncia se busca encaminar la acción judicial hacia alguna infracción hecho en el desenvolvimiento de las funciones propias del servicio público.

Además que la denuncia tiene un carácter un tanto más formal, pudiendo ser fácilmente remitida al órgano imparitidor de justicia correspondiente.

Consideramos que las dos figuras anteriores, encuentran su fundamento legal en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la Sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"<sup>(46)</sup>, a fin de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

De lo anterior podemos inferir que por Sanción Administrativa, debemos considerar al castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa o aquéllas medidas correctivas que imponen

(46) EDUARDO GARCIA MAYNEZ. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, S.A. México 1974. pág. 294.

los órganos de la Administración Pública a sus propios colaboradores en base a los principios del poder disciplinario y sancionador a que tienen facultades.

Por Superior Jerárquico, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se entenderá así al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

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

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

Así tenemos que es la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que señala en su artículo 51 que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación

y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo...", y que "lo propio harán conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión."

En el ámbito del Poder Ejecutivo, es el artículo 60 de la propia ley la que atribuye la titularidad de la facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de las Contralorías Internas, de las Dependencias, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano globalizador del control en el seno de la Administración Pública. (46)

#### B.- EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION ADMINISTRATIVA DE LA INHABILITACION.

Para que administrativamente se califique a la inhabilitación, es necesario apegarse a los parámetros de aplicación de las sanciones establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando en consideración además, el criterio que para ello establezca la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así

(46) GABRIEL ORTIZ REYES. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Editorial FCE. México 1988. pág. 106

como las sentencias promovidas en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de ejecutoria.

Así, el artículo 54 de la ley, determina que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de esta ley, o las que se dicten con base en ella.

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

- La antigüedad del servicio.

- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones.

Estos son precisamente los elementos que deben tenerse como referencia en la integración del criterio administrativo de aplicación de la inhabilitación por parte de la Contraloría General de la Federación.

La determinación del procedimiento de calificación administrativa de la inhabilitación, se encuentra legalmente fundamentada en la fracción V del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que textualmente cita:

"... La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda, según las leyes aplicables; y .."

En este caso, el organismo que se cita al tenor de la fracción anterior, es como ya lo hemos mencionado, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

### C.- REQUISITOS DE INTEGRACION.

Debido a la subjetividad de los preceptos legales en materia de la determinación objetiva de la inhabilitación como sanción administrativa, es lo más lógico pensar que el criterio del legislador se emitió tomando en consideración a la diversidad de situaciones que pueden presentarse o manifestarse en el desempeño diario de las labores de los servidores públicos.

Resulta vital la importancia que se le debe otorgar a los criterios de los órganos impartidores de justicia, que determinan la sanción, en función de los factores antes mencionados.

Para que se manifieste la inhabilitación administrativa, es necesario que se reúnan los siguientes elementos:

- La infracción de alguna de las obligaciones de los servidores públicos establecidas en cualesquiera de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Que la infracción haya sido objeto de acción judicial.

Esta situación es independiente del medio por el que se hayan sustanciado los hechos.

- Que el órgano impartidor de justicia haya determinado sentencia en virtud de ejecutoria que arroje el resultado de la sanción de inhabilitación de labores al servidor público.

#### D.- MODALIDADES.

La diversidad de las modalidades de la inhabilitación, son tantas como infracciones tiene el artículo 47, hay factores que son definitivamente terminantes en el criterio de aplicación de la infracción por parte de la Contraloría.

Unos son a favor y otros en contra, por ejemplo: la antigüedad en el empleo, puede determinarse como un factor a favor para el servidor, por otro lado, en caso de reincidencia, puede hacerse más severo el criterio de los órganos -

encargados de impartir justicia administrativa.

La modalidad de la inhabilitación puede determinarse también en base a la legislación que haya sido infringida, de esta manera encontramos que hay inhabilitación por factores previstos en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia, Fondos y Valores de la Federación.

Por lo que el tipo de legislación que se esté infringiendo, determinará a la vez la naturaleza del acto que dé origen a la inhabilitación como sanción administrativa.

#### 4.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y DEFENSA.

El vocablo latino impugnativo viene de impugnare, palabra formada de in y pugnare, o sea: luchar contra, combatir, atacar, (47) era empleada la expresión impugnar para significar precisamente lucha u oposición, tanto en el lenguaje jurídico como en el literario.

Ahora bien, al referirnos a las razones que creemos que fundamentan la unidad del Derecho Procesal, advertimos que en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho.

(47) JOSE BECERRA BAUTISTA. El Proceso Civil en México. Edit. Porrúa, S.A. México 1977. pág. 529.

Por otra parte, por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aun en aquellos que no tengan reglamentados recursos, ya que es muy difícil que pudiere encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación, inclusive, en muchos casos, a través de otro segundo o ulterior proceso.<sup>(48)</sup>

Los medios de impugnación, configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

Se trata de una institución sumamente compleja que ha ocasionado numerosos debates, por lo que, sin adentrarnos en los diversos planteamientos doctrinales, tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en sus tres sectores, estimados de manera flexible y que se han denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.

Entendemos como remedios procesales los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que los ha dictado; pero tomando en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y algunos recursos procesales.

(48) Cfr. CIPRIANO GOMEZ LARA. Teoría General del Proceso. Editorial U.N.A.M. México 1987. pág. 331.

Entre los consagrados en nuestros c6digos procesales podemos se1alalar la aclaraci6n de sentencia, la revocaci6n y la excitativa de justicia.

Por otra parte, el sector m1s importante de los medios de impugnaci6n est1 constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un 6rgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas.

Para lograr una sistematizaci6n de una materia excesivamente compleja, consideramos conveniente utilizar la clasificaci6n elaborada por la doctrina m1s autorizada, que divide los recursos procesales en tres categor1as: ordinarios, extraordinarios y excepcionales.

- El recurso ordinario por antonomasia y que posee pr1cticamente car1cter universal, es el de apelaci6n, a trav1s del cual, a petici6n de la parte agraviada por una resoluci6n judicial el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto f1ctico como jur1dico, as1 como las violaciones del procedimiento y de fondo, y como resultado de esta revisi6n, confirma, modifica o revoca la resoluci6n impugnada, sustituy1ndose al juez de primera instancia, o bien, ordena la reposici6n del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

- Los recursos extraordinarios son denominados así por la doctrina en virtud de que los mismos sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados por las leyes procesales, y además, únicamente implican el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones judiciales impugnadas, o sea; que comprende las cuestiones jurídicas, en virtud de que por regla general, la apreciación de los hechos se conservan en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

- Los recursos excepcionales que se interponen contra las resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, y que en numerosas legislaciones reciben el nombre genérico de revisión, en nuestro ordenamiento sólo podemos señalar algunos aspectos de la calificada como apelación extraordinaria, ya que si bien resulta discutible su encuadramiento dentro de esta categoría; pero es el medio de impugnación que resulta claramente inserto dentro de estos recursos excepcionales, es el regulado en el proceso penal, tanto en la materia local como federal, con la denominación curiosa de indulto necesario, y que en esencia puede interponerse por una persona que ha sido condenada cuando el fallo impugnado con autoridad de cosa juzgada, se apoya en elementos de convicción que posteriormente son declarados falsos en otro proceso; cuando con posterioridad se descubren o aparecen documentos públicos que invaliden la prueba que sirvió de fundamento a la sentencia condenatoria; cuando

se presentare o existieran pruebas irrefutables de su existencia, de la persona desaparecida por cuya causa el inculpado hubiese sido condenado por homicidio; cuando el reo hubiese sido condenado o juzgado por el mismo hecho a que el fallo se refiere, en otro juicio en el cual hubiese recaído sentencia firme.

Al presentarse estas circunstancias, el procesado puede interponer dicho recurso para que se revise nuevamente el proceso respectivo.

Y por último respecto a los Procesos Impugnativos, son aquéllos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico procesal diversa.

En nuestro ordenamiento procesal podemos señalar como tales al juicio seguido ante los tribunales administrativos, particularmente el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y otros similares, así como el Juicio de Amparo de doble instancia, que debe considerarse como un verdadero proceso, ya que en ambos supuestos existe una separación entre el procedimiento administrativo o legislativo, en el cual se creó el acto o se dictó la resolución o las disposiciones impugnadas, y el proceso judicial a través del cual se combate.

En otro orden de ideas, es necesario dejar estable-

cida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación, ya que todo recurso es en realidad, un medio de impugnación y que por el contrario existen medios de impugnación que no son recursos.

Esto significa que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie.

El Recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso.

Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.

En el sistema procesal mexicano podrían considerarse como recursos, la apelación, la revocación y la queja, que están reglamentados y se dan dentro del proceso común y corriente; por el contrario, el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso.

Claro está que nos referimos al amparo directo, es decir al amparo casación, que implica utilizando la terminología doctrinal, una acción de impugnación, un medio extraordinario que tiende a rescindir el fallo ya formado, es decir; la sentencia en estos procesos impugnativos, en estas acciones de impugnación, viene a ser una mera sentencia que o bien deja subsistente la anterior, negando el amparo, o bien, si encuentra que la sentencia impugnada adolece de vicios o de defectos entonces la desaplica, se otorga el amparo, y al desaplicarla remite el asunto, lo reenvía al tribunal que dictó la sentencia combatida, para que dicte una nueva que puede obligarlo a corregir vicios, ya sea de mero procedimiento, in procedendo, o ya sea cometidos al sentenciar, in iudicando, o sea, lo que nuestro sistema de amparo ha venido conociendo como, en el primer caso, las violaciones de procedimiento, y, en el segundo, las violaciones de fondo.

##### 5.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Por Recursos Administrativos se debe de entender aquella denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la propia administración generadora de los actos impugnados.

El Recurso Administrativo constituye un medio legal

de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.<sup>(49)</sup>

En la doctrina ha sido discutida la existencia del Recurso Administrativo como un medio eficaz del control de la legalidad administrativa.

Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas, ya que conserva el crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad y el desarrollo de los actos administrativos, a pesar de la imperfección que en la práctica adquiere, ya que en las administraciones no acostumbradas o que son resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel; pero no su inutilidad.

En la práctica mexicana, el recurso administrativo juega un importantísimo papel, ya que por la propia naturaleza de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve a este propósito, antes que los intereses legales discutidos salgan del ámbito de

(49) GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1987. pág. 435.

la administración.

Su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierte en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe de la doctrina y de los postulantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local.

Es de gran trascendencia la oportunidad legal y práctica que representa el recurso administrativo, a fin de que la administración al través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiendo-las al derecho y al interés público que las orienta.

Consideramos como lo afirma el Maestro Nava Negrete, que el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares.

Es importante aclarar que los recursos administrativos, por su misma denominación, es frecuentemente confundido técnicamente con los recursos procesales.

El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal

es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución de carácter jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

También se ha confundido el recurso administrativo con el derecho de petición, los dos son desde luego instrumentos legales de eficacia distinta.

Así, el derecho de petición consagrado en el artículo octavo de la Constitución Federal, no obliga a las autoridades administrativas a dictar resolución sobre el asunto o la petición del administrado, sino únicamente a contestar, ya que bastará con que la autoridad conteste que el asunto está en estudio o trámite, que pida ciertos documentos o constancias y la garantía individual quedará salvada.

En cambio esto no sucede con el recurso administrativo, ya que en éste, la autoridad administrativa que lo recibe a trámite, sí tiene la obligación legal de contestar y de dictar una resolución.

Ahora, dentro de la clasificación de los recursos administrativos, cada legislación se arroga la denominación distinta de una a otra, obedeciendo obviamente a criterios diversos.

Así, un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la propia autoridad administrativa encargada de resolverlos.

Si es la misma que dictó la resolución impugnada, se dice que es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si es una distinta de la que dictó la resolución y particularmente superior jerárquico, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico.

A veces la denominación responde a la distinta categoría o clase de actos que pueden impugnarse con uno u otro recurso, ya que no son pocos los casos como el del Código Fiscal de la Federación, en que el nombre del recurso denota su objetivo: Recurso de Nulidad de notificaciones, de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Al conocer los motivos que toman en cuenta las leyes para regular varios tipos de recursos administrativos y de experimentar, por otra parte, el resultado de los mismos, parece que debiera recomendarse suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma diferente, por la instauración de un solo recurso administrativo al través del cual se pueda impugnar cualquier acto o resolución administrativa, evitando que la diversidad de recursos se transforme en una trampa procesal en lugar de ser puente para la defensa de los administrados.

En la legislación administrativa federal se siguen las pautas señaladas para establecer los recursos administrativos, que en la práctica ha dado origen a la indefensión o al desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recurso para la resolución que se interesan impug-

nar.

Por lo que consideramos que se debe legislar un Código Adjetivo, donde se prescriban las definiciones mismas del recurso como el desarrollo del propio reacertamiento, y así dejar definida la problemática para intentar los medios de impugnación de carácter administrativo y que la postura sincrética actual no persista en base a las materias que integran el objeto del conocimiento del Derecho Administrativo.

Ahora bien, la necesidad de que la administración cuente con un control adecuado de sus actos, a través de un examen que le permita recorrer nuevamente el camino de su resolución para verificar que se ajusten al orden legal vigente a fin de asegurar la legalidad administrativa, dió lugar al establecimiento de los recursos, que con base al concepto expuesto, se presentan los siguientes elementos:

- En primer lugar debe ser un acto administrativo previo donde se presuponga la existencia de un acto emanado de la Administración Pública, que lesiona al particular.

- En segundo lugar, que exista un interés jurídico lesionado, en la que se presupone la existencia un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la ley reconoce a su favor, que al ser desconocido por la autoridad, le causa un agravio directo, personal y actual.

- En tercer lugar, su previsión en la ley, ya que

debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso, ya que las "inconformidades" resultan improcedentes.

- En cuarto lugar, que se manifieste la instancia de parte, ya que su inicio sólo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de la pretensión.

- En quinto lugar, que se manifiesta a través de un procedimiento administrativo, ya que se desenvuelve ante la propia administración que resolverá la instancia.

- En sexto lugar, el mantenimiento de la legalidad, ya que tiene como finalidad resguardar la legalidad de la actividad administrativa para garantizar los derechos del administrado.

Por otra parte, la existencia y tramitación de estos medios de defensa está sujeta a una serie de principios que informan su procedimiento y que de una u otra forma el legislador debe incluir al establecer los recursos.

Así tenemos que los principios que norman la integración de los recursos son:

- El Principio de legalidad objetiva, ya que además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración.

- El Principio de oficialidad, ya que independientemente de que el procedimiento sólo se puede iniciar a peti-

ción de parte, su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración, por lo que la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente a fin de dictar resolución.

- El Principio de la verdad material, ya que toda autoridad debe tomar en consideración los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular, por lo que, para resolver lo que legalmente proceda, debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa.

- El Principio de informalidad, ya que se deben establecer un mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.

- El Principio de debido proceso, derivados de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, y que se ha interpretado en:

- Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.

- Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.

- Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.
- Que se funde y motive la resolución.

Ahora bien, respecto a los recursos que intenta el servidor público afectado por una resolución de carácter administrativo, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; "Las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida".

Por otra parte, el artículo 70 del mismo ordenamiento en comento, consigna: "Los sujetos sancionados 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 dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el

de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

Asimismo en el artículo 73 de la Ley; proporciona la alternativa al servidor público de intentar su impugnación en la instancia que le acomode, ya que en el artículo de referencia se consigna: "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Obvio es decirlo que en las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, quedan salvo, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### 6.- SINOPSIS PROCESAL ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La existencia de un procedimiento contencioso-administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la Administración.

El término contencioso en su aspecto general signi-

fica contienda, litigio, pugna de intereses, por lo que se infiere que es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. (50)

En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

Así es pues que por influencia de la terminología francesa, debe de entenderse por contencioso administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial, las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

También debe de considerarse que en el derecho mexicano, se le conoce con el nombre de justicia administrativa o proceso administrativo.

El sistema actual del contencioso administrativo mexicano se inició con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, por ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que introdujo un organismo jurisdiccional dentro de la esfera formal de la administración, para dirimir las controversias entre la misma administración, y los causantes, en sus comienzos, estrictamente en materia tributaria federal,

y con el carácter de órgano de jurisdicción delegada, es decir, que dictaba sus fallos a nombre del gobierno federal.

En un principio se discutió la constitucionalidad del citado Tribunal Fiscal, pero en forma indirecta fue elevado a rango constitucional, con la reforma al 104 fracción I, de la Constitución Federal, el 30 de diciembre de 1946, y esta situación culminó con la posterior reforma al mismo precepto por Decreto que entró en vigor en octubre de 1968, en cuya parte relativa se dispone "Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Bien, respecto a las particularidades del procedimiento, esta se da en el marco de regulación legal del mismo, de carácter contencioso-administrativo y que lo constituye la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste sea compatible con el procedimiento establecido en el Código Fiscal, es decir, que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a él al grado de que en lugar de complementarlo llegara a desvirtuar

su naturaleza.

Las partes que intervienen en los juicios que se llevan a cabo en esta instancia son:

- El Demandante.
- Los Demandados.
- El Titular de la Dependencia o entidad de quien dependa la autoridad demandada.
- La Secretaría de Hacienda, cuando se controvierta el interés fiscal federal.
- Los Terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante y;
- Los coadyuvantes que tengan interés legítimo.

Es conveniente aclarar que este Tribunal en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, que denominamos tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias proveniente de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, competencia que se encuentra prevista en el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho tribunal.

Sin embargo, esta ley no es la única que regula su competencia, ya que existen otras leyes que le otorgan

facultades para conocer acerca de diversos actos, por ejemplo: en materia de responsabilidad administrativa (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); en materia de responsabilidad civil del Estado por falta en el servicio (Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal); en materia de fianzas, respecto de los requerimientos de pago efectuados por la Tesorería de la Federación (Ley Federal de Instituciones de Fianzas); en materia financiera, respecto de las resoluciones definitivas que dicten en el recurso de revocación que se haga valer en contra de las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios (Ley Orgánica del Banco de México); etc.

La procedencia del juicio está íntimamente ligada a la competencia del propio tribunal, por lo que el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada.

También es improcedente el juicio cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado, o no se haga valer agravio alguno.

Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo

de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo.

Las promociones que se presenten ante las salas, inclusive la demanda, deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de no cumplir con este requisito se tendrán por no presentadas.

Quando no se promueva a nombre propio, la representación en juicio deberá estar plenamente acreditada, ya que se prohíbe la gestión de negocios.

Para el acreditamiento de la personalidad, es necesario que ésta se haya otorgado a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso.

Para tal efecto, es necesario que los particulares lo hagan en escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos, siendo ratificadas las firmas del otorgante y de los testigos ante notarios o ante los secretarios del tribunal.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a persona o personas que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá hacer promociones de trámite,

rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

Tanto los autorizados de los particulares, como los delegados de las autoridades, deberán ser licenciados en Derecho, ya que sin este requisito no podrán actuar en nombre de sus patrocinados.

Una vez iniciado el juicio, se pueden presentar diversos incidentes, de los cuales cuatro son de previo y especial pronunciamiento y tres son ordinarios.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son: incompetencia en razón del territorio, Acumulación de autos, Nulidad de notificación e Interrupción por causa de muerte o disolución.

Los incidentes ordinarios, son: Recusación de un magistrado, Suspensión de la ejecución y Falsedad de documentos.

La Demanda se deberá presentar ante la sala regional del domicilio de la autoridad que emitió el acto impugnado, llenando los requisitos fundamentales:

- El Nombre y domicilio del Demandante.
- La resolución que se impugna.
- El nombre de los Demandados y su domicilio.
- Los hechos que originan la demanda.
- Las Pruebas que ofrezca.

- Los Agravios.

- El nombre y domicilio del tercero interesado en su caso.

Quando así se requiera, el magistrado instructor instruirá al promovente para que en un plazo de cinco días ~~complemente~~ o aclare su demanda.

Junto con la demanda se deberán adjuntar copias para las partes, la prueba de su personalidad, el documento que compruebe la existencia del acto impugnado y la constancia de su notificación en su caso, los cuestionarios de peritos y las pruebas documentales, o señalar el archivo en que se encuentren estos documentos.

En caso de omisión de requisitos, el magistrado instructor dará un plazo de cinco días para que se presenten.

Por su parte el demandado tiene 45 días para contestar la demanda y su ampliación, deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento en su caso; a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas; y señalar nombre y domicilio del coadyuvante, si existe, igualmente deberá adjuntar copias de su contestación, cuestionarios y ampliación de los de su contraparte, y pruebas documentales.

En la contestación y hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad podrá allanarse a las pretensiones

del actor o revocar su resolución, en ningún caso podrá mejorar su resolución, ya que el tribunal deberá juzgar en los términos en que ésta fue dictada.

Una vez integrado el expediente con la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, cuando sea el caso, el magistrado instructor procederá al desahogo de pruebas, entre las que no procede la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones; y si considera que hace falta alguna diligencia a fin de apreciar debidamente la controversia, podrá ordenar su práctica.

La confesión expresa de las partes y los hechos legalmente afirmados por la autoridad, hacen prueba plena y las periciales y testimoniales, pueden ser apreciadas con amplia libertad por la sala; pero si del enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiere una convicción distinta sobre los hechos, puede realizar una nueva valoración, previa justificación del caso.

El último elemento con que cuenta la sala para cerrar la instrucción son los alegatos que deben rendir las partes dentro de los 5 días siguientes a la notificación de que se han desahogado las pruebas, con lo que el asunto quedará para sentencia, la cual se dictará con base al proyecto que el magistrado instructor elabore.

El sentido de la sentencia podrá ser de validez,

de nulidad, o de nulidad para efectos, en cuyo caso se deberá precisar con claridad la forma y términos en que se deberá cumplimentar.

La declaración de nulidad procederá en cualquiera de los siguientes supuestos:

- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada.

- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En caso de que el magistrado instructor no formule su proyecto de sentencia o la sala no la dicte en los plazos establecidos, procede la excitativa de justicia ante la sala

superior, que puede hacer valer cualquiera de las partes.

Dentro del procedimiento contencioso-administrativo se prevén cuatro recursos, tres de ellos ante el propio tribunal y el cuarto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Recurso de Reclamación, que procede ante la sala regional en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten el sobreseimiento del juicio o que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercer interesado.

El Recurso de Queja, que procede ante la sala superior contra resoluciones violatorias de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

El Recurso de Revisión, que debe ser interpuesto por el titular de la dependencia o entidad, cuando considere que el asunto es de importancia y trascendencia, sobre resoluciones definitivas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que se hayan dictado con violaciones procesales durante el procedimiento, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, y cuando el interés del negocio exceda cien veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal.

Y finalmente el recurso de Revisión Fiscal, que en los términos del artículo 250, procede ante la Suprema

Corte de Justicia, en contra de resoluciones dictadas en el recurso de revisión del juicio de referencia.

Ahora bien, en caso de que la sentencia del Tribunal Administrativo sea desfavorable al administrado, éste podrá interponer el Juicio de Amparo correspondiente.

#### 7.- EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El Juicio de Amparo es un procedimiento que tiene lugar cuando se reclaman leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Constituyen la defensa del individuo contra cualquier exceso del poder.

Es el medio para conservar incólume los preceptos constitucionales sobre cualquier ley o autoridad que trate de violarlas.

El procedimiento es de origen mexicano y aunque tiene ciertas semejanzas con otros análogos, como el habeas corpus, según los estudiosos de la materia, supera a estos por diversos conceptos.

Así, el Amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (latu sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución. (50)

(50) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, S.A. México 1981. pág. 176.

Desde el punto de vista etimológico, deriva del castellano ampara, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona.

El Juicio de Amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativos, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional en contra de las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Cuando en el amparo se demanda protección frente a una resolución dictada por un tribunal de lo contencioso administrativo o fiscal, el amparo es un medio de impugnación de una resolución procesal, un proceso que tiende a la depuración del resultado de un proceso distinto.

Existen dos modos de solicitar el amparo: el primero, consiste en ocurrir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o tribunales colegiados de circuito, para reclamar las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles, penales, administrativos de tribunales administrativos; y el segundo, a los jueces de distrito para reclamar los actos de la autoridad diferente de la judicial, o de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al mismo juicio.

Como todo proceso jurídico, el amparo se inicia como es obvio a través de la Demanda, misma que deberá satisfacer algunos requisitos señalados en la Ley de Amparo, ya sea que se tramite directa o indirectamente.

Considerando que el análisis de las etapas del proceso de amparo rebasa en mucho el límite de nuestro propósito, finalizaremos afirmando que el Juicio de Amparo concluye a través de la Sentencia, teniendo efectos definitivos de cosa juzgada.

1.- CONCLUSIONES:

- 1.- El Estado moderno, para su desarrollo se hace necesario implementar una forma de llevar a cabo sus propias actividades a través de la Administración Pública.
- 2.- La Administración Pública, desde la antigüedad, ha sido un fenómeno que surge en las comunidades sociales del hombre y que para ello se ha requerido funcionarios que desarrollen la actividad estatal en beneficio del interés colectivo, bajo los principios o valores de imparcialidad, lealtad, eficiencia, legalidad y sobre todo, honradez.
- 3.- Para estos valores de carácter volitivo, el Estado a través del Derecho disciplinario a que tiene facultades, ha creado un sistema de responsabilidades a efecto de aplicar medidas de seguridad, correctivas y sancionadoras, en la que surge como una de ellas, la Inhabilitación "temporal", para el ejercicio de funciones administrativas.
- 4.- Para su trascendencia y efectos legales, la inhabilitación administrativa deberá ser declarada conforme a los principios del Derecho, integrándose

para ello el proceso administrativo disciplinario, substanciándose con las características procedimentales que exige la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, y que sea determinada además, por autoridad competente, hasta agotar las instancias marcadas por la propia Constitución Política Federal.

5.- En México, la inhabilitación administrativa, ha sido considerada como una sanción accesoria, en virtud de que se da por exceso o abusos que rebasan las indicaciones de la ley y con ello se manifiesta una limitante sancionadora de 10 años, por lo que consideramos que se extravía el espíritu correctivo de la figura.

6.- En el medio procedimental, tanto los recursos administrativos como de las instancias, existe confusión por no existir un cuerpo jurídico de carácter adjetivo, en el que se definan las figuras procesales de aplicación, tanto en el medio administrativo como jurisdiccional.

7.- También consideramos que las sanciones que se prescriben en la Ley Federal de los Servidores Públicos, se hacen nugatorias, toda vez que se consigna

un término máximo de 3 años para conocer los hechos contrarios a derecho, cuando sabemos en la realidad de los daños graves que se le han causado a la Nación, por una serie o grupos o camarillas de funcionarios inescrupulosos, que siguen desarrollando actividades de carácter estatal en otras áreas de la Administración Pública.

#### PROPUESTAS:

**PRIMERA:** Que se defina la inhabilitación como una sanción principal y que una vez comprobados y sancionados los hechos delictuosos que hayan causado daños económicos a terceros o graves a la Nación de cualquier naturaleza, que la sanción sea de carácter indefinido, para que dicho infractor jamás integre la función pública del Estado, por que ya no es posible que la sociedad siga soportando el lastre de camarillas políticas integrados por funcionarios sin escrúpulos que dañan gravemente la moral social del pueblo mexicano.

**SEGUNDA:** Cuando el daño causado a la Nación sea de carácter patrimonial y una vez comprobada tal situación, que no exista prescripción alguna para aplicar

las sanciones consignadas en la Ley, a efecto de no prohiar impunidades entre los mismos servidores que conocen de los hechos dañosos a la nación, para que la protección de los intereses sociales sean en forma continua, constante y sobre todo duradera.

TERCERA: Que se modifiquen los criterios procedimentales, creando un ordenamiento de carácter adjetivo, a efecto de encuadrar las figuras procesales en materia administrativa.

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

MIGUEL ACOSTA ROMERO.

Teoría General del Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1988

JOSE GALVAN ESCOBEDO.

Tratado de Administración General.  
Edit. I.N.A.P. México 1980

MODESTO SEARA VAZQUEZ.

Derecho Internacional Público.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1979

GEORGE H. SABINE.

Historia de la Teoría Política.  
Edit. Fondo de Cultura Económica.  
México 1982

AGUSTIN BRAVO GONZALEZ.

Derecho Público Romano.  
Edit. PAX-MEX. México 1956

ANDRES SERRA ROJAS.

Derecho Administrativo Tomo I.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1981

PEDRO SANTAMARIA DE PAREDES.

Derecho Administrativo Español.  
Edit. Noguera. Madrid 1972

CANTON MOLLER.

Derecho del Trabajo Burocrático.  
Edit. PAC. México 1988

JOSE BARRAGAN.

Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano  
de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1984

- FELIPE TENA RAMIREZ.  
Leyes Fundamentales de México.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1970.
- LUIS H. DELGADILLO GUTIERREZ.  
El Derecho Disciplinario de la Función Pública.  
Edit. I.N.A.P. México 1990.
- CIPRIANO GOMEZ LARA.  
Teoría General del Proceso.  
U.N.A.M. México 1987.
- ENRIQUE R. AFTALON.  
Derecho Penal Administrativo.  
Edit. Arayú Argentina 1955.
- LUIS H. DELGADILLO GUTIERREZ.  
Elementos de Derecho Administrativo.  
Edit. LIMUSA. México 1986.
- ARMIDA QUINTANA MATOS.  
La Carrera Administrativa.  
Edit. Jurídica Venezolana Caracas 1980.
- MANUEL MA. DIEZ.  
Manual de Derecho Administrativo  
Tomo II.  
Edit. Plus Ultra. Argentina 1981.
- RAFAEL I. MARTINEZ MORALES.  
Derecho Administrativo.  
Primer Curso.  
Edit. HARLA. México 1991.
- EDUARDO GARCIA MAYNEZ.  
Introducción al Estudio del Derecho.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1974.
- GABRIEL ORTIZ REYES.  
El Control y la Disciplina en la Administración  
Pública Federal.  
Edit. F.C.E. México 1988.

JOSE BECERRA BAUTISTA.  
El Proceso Civil en México.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1977.

GABINO FRAGA.  
Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1987.

IGNACIO BURGOA ORIHUELA.  
El Juicio de Amparo.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1981.

RAFAEL DE PINA.  
Diccionario de Derecho.  
Edit. Porrúa, S.A. México 1976.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.  
TOMOS II, III, IV, V, VII y VIII.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
U.N.A.M. México 1983.

IGNACIO BURGOA ORIHUELA.  
Revista Mexicana de Jurisprudencia.  
2a. Epoca. México 1970.

RAFAEL DE PINA.  
Revista Mexicana de Jurisprudencia.  
Instituto Nacional de Jurisprudencia.  
2a. Epoca. Tomo XXV México 1970.

GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Obras Públicas.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.