



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**“LA FUERZA COERCITIVA DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DE LA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS ANTE LA
SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE LUIS ORTIZ ISLAS

ASESOR:
LIC. IRENE VAZQUEZ VÉLEZ



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A MI PADRE CELESTIAL:

Por darme cada día de vida, de felicidad y a todas las personas que he conocido.

A MIS PADRES:

Por darme la vida, por apoyarme en cada paso de mi vida y darme la oportunidad de que este sueño se haya hecho realidad.

A MI HERMANA, YARELI:

Por apoyarme.

A MIS ABUELOS:

Por haberme dado a mis padres.

A MIS TIOS:

Por darme animo de seguir adelante y no dejarme vencer.

A MIS VECINOS (LAS FAMILIAS ORTINEZ GALLARDO Y RAMÍREZ ALCANTARA):

A MIS MASCOTAS (DINKY, SPOOKY, NEGRA, DOROTEA Y DARKY):

Por su compañía.

A MIS AMIGOS:

Por brindarme su amistad.

A REBECA TREJO TREJO:

Por haber sido parte importante de mi vida universitaria, darme parte de su vida y apoyarme en cada momento.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES- ARAGÓN Y A TODOS MIS PROFESORES:

Por compartir su conocimiento.

A LA PROFESORA IRENE VAZQUEZ VÉLEZ:

Por haberme asesorado en este trabajo.

ÍNDICE

**LA FUERZA COERCITIVA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS
DERIVADAS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS ANTE LA SECRETARIA DE LA
FUNCION PÚBLICA.**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU FUNCIÓN Y LAS PERSONAS ENCARGADAS PARA REALIZARLAS.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	Pág. 1
1.1.1 <i>Definición de la Administración pública.....</i>	Pág. 1
1.1.2 Teorías que describen la finalidad de la administración pública.....	Pág. 8
1.1.3 Organización de la administración pública.....	Pág. 12
1.1.4 Sujetos encargados de la administración Pública.....	Pág. 14
1.2 SERVICIO PÚBLICO.....	Pág. 18
1.2.1 Definición de servicio público.....	Pág. 25
1.2.2 Clasificación de los servicios públicos.....	Pág. 27
1.3.SERVIDOR PÚBLICO.....	Pág.31
1.3.1 Concepto.....	Pág. 31
1.3.2 Clasificación de los servidores públicos.....	Pág. 33

1.3.3	La función pública y su relación con el servidor público.....	Pág. 38
1.3.4	Objetivos del servidor público.....	Pág. 39
1.3.5	Principios constitucionales que debe salvaguardar el servidor público en cumplimiento de su deber, conforme al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	Pág. 40
1.3.5.1	Legalidad.....	Pág. 41
1.3.5.2	Honradez.....	Pág. 42
1.3.5.3	Lealtad.....	Pág. 42
1.3.5.4	Imparcialidad.....	Pág. 43
1.3.5.5	Eficacia.....	Pág. 44

CAPÍTULO 2

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LAS SANCIONES

DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO.

2.1	RESPONSABILIDAD.....	Pág. 45
2.1.1	Concepto.....	Pág. 45
2.1.2	La responsabilidad y su relación con la obligación.....	Pág. 46
2.1.2.1	Tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.....	Pág. 48
1.	responsabilidad penal.....	Pág. 49
2.	responsabilidad civil.....	Pág. 50
3.	responsabilidad política.....	Pág. 51
4.	responsabilidad administrativa.....	Pág. 53

2.2 SANCIÓN.....	Pág. 56
2.2.1 Concepto.....	Pág. 56
2.2.2 Sanción administrativa.....	Pág. 59
2.2.2.1 tipos de sanciones administrativas.....	Pág. 64
1. Apercibimiento.....	Pág. 65
2. Amonestación.....	Pág. 66
3. Suspensión.....	Pág. 68
4. Destitución del puesto.....	Pág. 71
5. Sanción económica.....	Pág. 75
6. Inhabilitación temporal.....	Pág. 76
2.2.3 Facultad sancionadora del Estado.....	Pág. 79

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA

LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS OBLIGACIONES CON EL ESTADO.

3.1. El marco jurídico de los servidores públicos.....	Pág. 81
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	Pág. 83
3.1.1.1 Capítulo IV, Artículos 108–114.....	Pág. 83
3.1.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	Pág. 86
3.1.2.1 La autonomía de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...Pág. 87	

3.1.2.2	El procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos.....	Pág. 88
3.1.2.2.1	Etapas del procedimiento administrativo disciplinario.....	Pág. 89
3.1.2.2.2	Investigación.....	Pág. 89
3.1.2.2.3	Instrucción.....	Pág. 89
3.1.2.2.4	Decisión.....	Pág. 90
3.1.2.2.5	Ejecución.....	Pág. 91
3.1.2.2.6	Medios de Impugnación.....	Pág. 92
3.1.2.2.6.1	Revocación.....	Pág. 92
3.1.2.2.6.2	juicio de Nulidad.....	Pág. 93
3.1.3	Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	Pág. 94
3.1.4	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	Pág. 94
3.2	La corrupción como un mal social en nuestro país.....	Pág. 100
3.2.1	Semblanza histórica.....	Pág. 100
3.2.2	La corrupción y su definición.....	Pág. 101
3.2.3	Modalidades de la corrupción.....	Pág. 102
3.2.3.1	Corrupción Política.....	Pág. 102
3.2.3.2	Corrupción administrativa.....	Pág. 103
3.2.4	La corrupción en México.....	Pág. 106
3.3	Las obligaciones o responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	Pág. 108
3.4	Las sanciones administrativas.....	Pág. 117
3.4.1	Análisis de las sanciones administrativas en México....	Pág. 117

3.4.2 la coercibilidad de las sanciones administrativas.....	Pág.122
3.5 La Secretaría de la Función Pública como autoridad sancionadora de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	Pág. 126
3.5.1 Marco jurídico de la Secretaría de la Función Pública..	Pág. 126
3.5.1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	Pág. 126
3.5.1.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	Pág. 127
3.5.1.3 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.....	Pág. 127

CAPÍTULO 4

PROPUESTA

4.1 Adopción del término procedimiento administrativo disciplinario para especificar la autonomía de esta materia.....	Pág. 130
4.2 La necesidad de especificar las responsabilidades de los servidores públicos de acuerdo a la jerarquía en el desempeño de su función.....	Pág. 134
4.3 Necesidad de adoptar el término de sanciones administrativas disciplinarias en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	Pág. 144
4.4 Desglosar el carácter disciplinario de las sanciones administrativas de acuerdo al fin que persiguen.....	Pág. 148

4.5. Necesidad de que se derogue a la amonestación y las suspensión del articulo
13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores
públicos.....Pág. 150

CONCLUSIONES.....Pág. 153

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION

El propósito de éste trabajo es determinar la fuerza coercitiva de las sanciones administrativas disciplinarias aplicables a los servidores públicos sancionados ante la Secretaria de la Función Pública.

Para que la administración pública tenga un eficaz desarrollo es necesario que el Estado provea leyes para su adecuado funcionamiento y mediante su legislación suprema establecer los medios por los cuales puede llevar cabo este fin.

El Estado como prestador de servicios necesita para la realización de estas funciones de servidores públicos o funcionarios (elemento personal, constituido como un elemento importante para la administración pública) como se ha utilizado este término indistintamente para servir y administrar eficazmente los servicios que el Estado proporciona a sus gobernados; pero estos no siempre cumplen con la obligación de proporcionar un bien a la sociedad y el Estado.

En nuestro país es común apreciar en los medios informativos de prensa escrita, como visual; que servidores públicos abusan de la función que el Estado les ha atribuido para beneficio personal enriqueciéndose; ya sea, ellos mismos o para beneficiar a familiares o terceros, u obtener provechos o favores; es decir incurren en conductas que perjudican el adecuado desempeño de la administración pública y a los destinatarios de la función que se ejerce, lo que es comúnmente denominado corrupción

La corrupción es un problema que afecta todos los ámbitos de nuestro país y no se diga dentro del gobierno, destacando que la corrupción afecta en la administración pública, Monserrit Ortiz Soltero opina al respecto, "la corrupción es uno de los más grandes males sociales, es el síndrome de inmunodeficiencia adquirida social, es un manto negro que corroe los cimientos sociales".

El gobierno mexicano ha hecho grandes esfuerzos por tratar de erradicar esta práctica en que incurren algunos servidores públicos a partir de 1982, cuando se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, al establecer un código de ética de responsabilidades en que se sujetarían los servidores públicos en el desarrollo de la función que el estado les ha encomendado.

Estas conductas, que van en contra de la función pública se encuentran establecidas también por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, el cual dice "que son actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho", así como "los actos u omisiones que afecten la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

El Estado conciente de las conductas de algunos de los servidores públicos ha establecido constitucionalmente un capítulo especial denominado "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" con procedimiento

propio (denominado procedimiento disciplinario) para sancionarlos, el cual ha adquirido autonomía.

De este capítulo constitucional se elaboró una Ley con procedimiento propio, estableciendo las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos y las sanciones en caso de no cumplirlas.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos son denominadas sanciones administrativas, igualmente como las que cometen los particulares por violación a las disposiciones de carácter administrativo lo que da motivo a una confusión de carácter práctico - interpretativo; que en realidad y por motivo de la función que desempeñan dentro de la administración pública son muy diferentes; las sanciones administrativas disciplinarias tienden a preservar el buen desempeño de los servidores públicos, de manera interna.

Los servidores públicos de la administración pública federal, motivo de este trabajo están sujetos a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la autoridad encargada de imponer las sanciones administrativas disciplinarias es la Secretaría de la Función Pública; la ley en cuestión fue publicada el 13 de marzo de 2002.

En esta ley se establecen las autoridades para sancionar las infracciones que cometa el servidor público en ejercicio de sus funciones, a través de un procedimiento administrativo disciplinario.

El procedimiento aplicable a los servidores públicos, así como sus obligaciones y sus consecuentes sanciones derivadas de su incumplimiento se denominan administrativas, lo que da origen a una confusión terminológica; por lo que se propondrá que se cambie por el término "administrativo disciplinario" para delimitar el campo de acción de las sanciones que se dan dentro de la administración pública con el objeto de disciplinar al servidor público en el desarrollo de la función que ejercen.

En tanto que las sanciones administrativas disciplinarias que se establecen en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, no todas cumplen con el carácter de sanción como la amonestación y la suspensión, ya que carecen de fuerza coercitiva de sancionar al servidor público infractor de una obligación; en tanto que la destitución del empleo, la sanción económica y la inhabilitación si son sanciones que poseen la fuerza de alejar o suspender al infractor de la administración pública, y la sanción económica determina resarcir el daño o perjuicio que se hubiere causado al Estado o al particular.

En el desarrollo de este trabajo, presentaré a través de los cuatro capítulos de los que se compone, la fuerza coercitiva de las sanciones administrativas disciplinarias y cuales no se deben incluir por no cumplir con el carácter de sanción administrativa disciplinaria, así como el incluir los términos administrativo disciplinario para delimitar el campo de acción de las sanciones aplicables a los servidores públicos que se encuentran dentro de la administración pública federal.

A través de los cuatro capítulos desarrollaré lo siguiente:

En el capítulo 1. expondré qué es la administración pública, de que medios dispone para satisfacer las necesidades de interés general (servicios públicos), como se estructura y a quienes les ha encomendado la función de satisfacer esos servicios.

También definiré al servicio público, que es una de las actividades de la administración pública; y a los sujetos encargados para realizar esta función que son los denominados servidores públicos como los delegados de la función de la administración pública y que son un elemento importante por que representan físicamente a la administración pública, también mostraré los principios constitucionales que debe observar en el desempeño de su trabajo.

En el capítulo 2 desarrollaré las responsabilidades administrativas que debe observar el servidor público y las correspondientes sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, mostraré los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos como: la penal, civil, política y la administrativa que es la que nos referiremos principalmente.

Las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos son las siguientes: la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación; así como la facultad sancionadora del Estado, donde

mostraré cuales son las autoridades que pueden imponer las sanciones administrativas disciplinarias.

En el capítulo 3, estableceré la problemática de los servidores públicos y sus obligaciones con el Estado. Estableceré el marco jurídico a que está sujeto el servidor público, como la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual *expondré los artículos del capítulo que la rigen*; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *expondré de que se compone esta ley, el procedimiento, las autoridades encargadas para imponer y ejecutar las sanciones y la autonomía de esta ley*; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado *expondré a los servidores públicos que se rigen por esta ley, los cuales son los trabajadores de base y los trabajadores de confianza y las medidas que los protegen.*

También abarcaré a la corrupción como uno de los males que afecta la función del servidor público, como afecta al servidor público, en que ámbitos se desarrolla la corrupción, la posición mundial de calificación de la corrupción y las modalidades de la corrupción, que son la política y la administrativa. abarcaré cuales son las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de su función y elaboraré un análisis de las sanciones administrativas disciplinarias; se *expondrá a la Secretaría de la Función Pública como la autoridad facultada para imponer sanciones a los servidores públicos que actúan dentro de la administración pública federal.*

En el capítulo 4, estableceré una propuesta, basada en adoptar el término "procedimiento administrativo disciplinario" para especificar la autonomía de la materia disciplinaria, la necesidad de especificar las responsabilidades de los servidores públicos de acuerdo a su jerarquía en el desempeño de su función y el precepto constitucional violado, la necesidad de adoptar el término de las sanciones administrativas disciplinarias en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, desglosará el carácter disciplinario de la sanciones administrativas disciplinarias para poder establecer cuales cumplen realmente con la finalidad de disciplinar al servidor público y las sanciones que actualmente se consideran sanciones, como la amonestación y la suspensión que deben ser derogadas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por no cumplir ese carácter.

Y por último se estableceré las conclusiones acerca del desarrollo de éste trabajo, en el que principalmente expondré que las sanciones administrativas que realmente cumplen con el carácter coercitivo de hacer valer el Derecho y preservar los valores que rigen la función pública al sancionar al servidor público son la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU FUNCIÓN Y LAS PERSONAS ENCARGADAS PARA REALIZARLAS.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1.1 Definición de la Administración pública.

Administración Pública.- proviene del Latín "ad manus tractum" significa el que trae o lleva una cosa o hace algo o presta un servicio.

La Enciclopedia jurídica Omeba, define a la administración pública como la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder del administrado.¹

SERRA ROJAS, señala "es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo que tiene por finalidad realizar las tareas sociales que permanentes y eficaces de interés general que la constitución y leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación."

PIERRE SCOUBE.- "es el conjunto de medios de acción directos o indirectos humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para

¹ Enciclopedia jurídica Omeba, tomos I, II y XII, Driskill, S. A., buenos Aires, 1987.

lograr el propósito para llevar a cabo las etapas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinen los poderes constitucionales legalmente dedicados a definir la política general de la Nación, Ej's. Seguridad, educación, obras publicas, salud."

ACOSTA ROMERO "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".²

La administración pública (...); sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.³

En la administración pública, el administrador gestiona siempre bienes e intereses ajenos: los de la comunidad política a la que sirve.

La administración pública va cambiando día con día por lo que es necesario ir reacomodándose para poder cumplir su finalidad de satisfacer los intereses públicos, como señala Acosta Romero "Es un hecho que la administración pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades

² Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, Curso I, 12 edición, Porrúa, México, 1995, Pág. 143.

³ Gabino fraga, Derecho Administrativo, 40 edición, Porrúa, México, 2000, Pág. 119.

administrativas, el personal de estas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente, podemos considerar que el aumento de la población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la administración pública actué en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos. sin embargo, a partir de 1980 se da un fenómeno contrario a la reducción de oficinas y personal.

Es así como la administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar nuevos métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro".⁴

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública:

1. Concepción jurídica. Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más prodigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de los supuestos relativos al Estado de derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.

⁴ Acosta Romero, Derecho Administrativo, curso I, Pág. 142.

Olivera Toro comenta, "la administración ciertamente debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, que de esta manera resulten supuesto o condición de cualquier empresa que pretenda realizar.

La Ley es el límite dentro de la cual actúa la administración, el cause para satisfacer las necesidades sociales que contempla el Estado en su programación política".⁵

Ahora bien, repunta, Olivera Toro "decir Derecho Administrativo equivale a la sumisión de la Administración Pública al Derecho. Ello es una consecuencia de la autolimitación del Poder Público, que se logra en el momento histórico en que surge el Estado del Derecho, caracterizado por la existencia de derechos públicos, medios para su defensa, y respeto a las garantías esenciales que la libertad entraña".

Ante esto, la administración pública debe estar sujeta a una serie de normas jurídicas que precisen su función para evitar que se actúe de manera que se pueda ocasionar un perjuicio a la finalidad que debe de cumplir.

2. Concepción de productividad. En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre la organización de las empresas privadas, traspintándolas a la

⁵ Ibidem..., Pág. 13.

técnica de la administración pública, la idea de costo-beneficio es explicada recientemente.

3. Concepción Burocrática. Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Elemento que Max Weber, consideró a la burocracia como el elemento fundamental del progreso social.

El elemento burocrático es la parte más importante en el desarrollo de este trabajo, pues su buena o mala actuación dentro de la administración pública puede ocasionar en una mala concepción de la administración pública.

4. Concepción Política. Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con lo que los *textos consagrados de la administración pública enseñan*.

Al respecto Olivera Toro comenta lo siguiente: "La política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad, una vez explicitada en procedimientos públicos, la administración ejecuta, en una *complementación admirable de valores políticos y valores jurídicos*."

Cuando se dice "menos política y más administración" implica una actitud inmensa de desconfianza ante soluciones generales de los problemas enfocados desde una perspectiva política y por tanto referidos a contenidos ideológicos, que están recogidos en la ley fundamental. Pretender sustituir a la política por la administración parece ingenuo y descaminado, por que si bien es cierto que sin buena administración no hay buena política, tampoco hay administración buena y duradera sin acertada política".⁶

5. Concepción Psicológica. La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.⁷

En base a lo anterior quisiera proponer una definición propia de la administración pública con base a los conceptos doctrinarios del Derecho Administrativo; los siguientes elementos son:

1. Es un conjunto de medios de acción.
2. Esta a cargo del poder ejecutivo que otros poderes no están facultados legalmente para ese fin.

⁶ Ibidem... Pág. 12.

⁷ Acosta Romero, Derecho Administrativo, curso I, Pág. 143.

3. Su finalidad es satisfacer necesidades de interés público que los particulares o las empresas privadas no puedan.
4. Algunas necesidades de interés público están destinadas para el Estado exclusivamente como intereses primordiales para el desarrollo de sus actividades señaladas en la Constitución o Carta Magna.
5. Su forma de organización está jerarquizada.
6. Posee elementos para desarrollar su actividad:
 - a) personales.
 - b) Patrimoniales.
 - c) Estructura jurídica
 - d) *Procedimientos técnicos.*

En tanto, mi propia definición es la siguiente: La Administración Pública es un conjunto de medios de acción, a cargo del Poder ejecutivo para satisfacer necesidades de interés público que no estén destinadas a los particulares, señalados por la Constitución, con una forma de organización jerarquizada y con elementos para desarrollar su actividad de carácter personal, patrimonial, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

A continuación expondré las teorías que describen la finalidad de la administración pública, como se organiza para poder llevar a cabo de manera eficaz su finalidad y el elemento personal que es el más importante para el desarrollo de este trabajo, y que su buena o mala actuación en la administración pública puede afectar al estado y su finalidad.

1.1.2 Teorías que describen la finalidad de la administración pública.

Acosta Romero ha desarrollado los puntos de vista de la administración pública para el desarrollo de su finalidad que es la actividad de satisfacer necesidades de interés general; los puntos de vista son: a) orgánico, y b) dinámico o funcional.

Desde el punto de vista **orgánico**, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública local esta constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista **funcional**, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad quien corresponde a los órganos que forman ese sector. En éste sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizarlos.

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.⁸

⁸ Ibidem..., Pág.145

Por su parte Olivera Toro desarrolla la teoría de la finalidad del Estado basada en lo que ha denominado "aspectos fundamentales". Estos aspectos son: el subjetivo y el objetivo.

En el aspecto **subjetivo** de la administración toma en cuenta solamente al sujeto que realiza la actividad, para darle el calificativo correspondiente (familiar, privada, pública, etcétera).

Normalmente la actividad administrativa que interesa es la desarrollada por el Poder Ejecutivo. Este es un punto de acotamiento formal del concepto de Administración pública.

El criterio para determinar en este sentido a la administración, es el del sujeto del que emana la actividad y no el contenido material de la función que desarrolla.⁹

En el aspecto **objetivo**, la Administración Pública es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata.¹⁰

⁹ Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo, Págs. 11 y 12.

¹⁰ Ibidem..., Pág. 13.

De las teorías anteriores se destaca que ambos coinciden en dos elementos esenciales para desarrollar la finalidad de la administración pública, Acosta Romero la desarrolla de una manera más amplia que Olivera Toro.

De estas teorías destacan dos aspectos principales que la administración pública debe tomar en cuenta para lograr su finalidad que son los elementos generales de la administración pública, los cuales son; primeramente tenemos al aspecto subjetivo u orgánico y enseguida al elemento objetivo o dinámico o funcional.

Lo que se destaca del aspecto orgánico es lo siguiente; el Poder Ejecutivo titular de la administración pública, tiene la facultad de crear las entidades denominadas órganos o unidades administrativas que tienen como finalidad llevar a cabo el aspecto funcional que es la realización de actos para satisfacer las necesidades sociales; es decir, proporcionar servicios públicos.

Dentro de este aspecto se comprende también al elemento personal que son todas aquellas personas que están ligadas al Estado para llevar a cabo la finalidad del Estado como los funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

En el aspecto funcional u objetivo la administración pública tiene como obligación realizar las actividades que corresponde a los órganos, que son la satisfacción de necesidades colectivas (servicios públicos), los cuales para que

sean destinados a los gobernados deben ser gestionados por el elemento personal ligado a la administración pública.

1.1.3 Organización de la administración pública.

La organización administrativa es en palabras de Acosta Romero "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado"

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. centralización.
2. desconcentración.
3. descentralización.
4. sociedades mercantiles y empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aun la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al derecho proporcionar el marco jurídico.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma, del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativas se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.¹¹

De la organización administrativa se deriva el órgano de la administración pública o unidad administrativa, que es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al poder ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de este, por ejemplo: una Secretaria de Estado , un Departamento de Estado , una comisión Intersecretarial.¹²

Por el principio de división del trabajo la Administración Pública se descompone en una serie de unidades denominadas órganos administrativos.

A lo anterior hay que agregar la connotación de órgano como institución: es decir, como complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados entre sí, con orientación a una finalidad, o sea

11 Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, Curso 2, Pp.147-148.

12 Ibidem..., Pág. 149.

la actividad que debe ejercer. Por eso se dice que constituye una unidad jurídica, una institución.¹³

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia¹⁴

Para Olivera Toro se considera a la persona física como un elemento importante para llevar a cabo la actividad del Estado, los cuales son los funcionarios, empleados y los trabajadores, denominados servidores públicos.

1.1.4 Sujetos encargados de la administración Pública.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano, la burocracia.¹⁵

Dentro de la tesis de identidad del órgano se destaca al elemento personal como parte importante en la administración pública para llevar a cabo la finalidad del Estado.

¹³Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo, Pág. 329.

¹⁴Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pág. 122.

¹⁵Acosta Romero, Derecho Administrativo, Curso II, Pág. 142.

Para la determinación conceptual del órgano administrativo se presentan las siguientes tesis: la que considera que existe identidad entre el órgano y la persona física, o sea que el órgano es la propia persona física encargada de la formación, creación y ejecución de la actividad administrativa, y otra que estima al órgano como un centro de competencias, esfera de atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular o la persona física que lo representa.¹⁶

Dentro de la tesis de identidad del órgano con la persona física, se encuentra fundamentalmente la corriente italiana.

Se considera que las personas jurídicas de Derecho público realizan dos funciones: las puramente materiales y jurídicas. Estas últimas requieren de una valoración interna y no una mera ejecución, suponen actividad ideológica y volitiva al conferirse dichas actividades a persona físicas, constituyen los oficios o grupo de atribuciones que, cuando tiene relevancia frente a los administrados, forman un círculo de atribuciones que forzosamente incardinados en una persona física de la cual no puede prescindir y, así: "la necesidad de añadir este elemento subjetivo al objetivo en la construcción de la noción de órgano, es porque el oficio en sustancia no es sino una mera abstracción, de donde resulta que el órgano no puede actuar sino a través de las personas físicas que están impersonadas en los oficios, cuya actividad viene imputada jurídicamente al órgano (en lo interno) y al Estado (en lo externo)".

¹⁶ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 329.

Siguiendo la misma corriente doctrinaria, otros estiman que el oficio, en su elemento subjetivo, es la obligación de una persona física de cumplir determinada función del Estado y en su elemento objetivo se compone del conjunto ideal de atribuciones y de poderes, un círculo determinado de competencias del Estado, delimitados por el Derecho Público a través del oficio el Estado, se manifiesta en forma parcial, ante la imposibilidad material de presentarse todo en su actuación. El órgano constituye el rector del oficio y es la persona física ligada al ente por estrecho vínculo, su actuación es siempre imputada a esa persona física.

Nosotros vemos con mayor claridad esta posición doctrinaria cuando se dice que el órgano está compuesto de dos elementos: el titular e institución. El primero es la persona física, con capacidad psíquica. La segunda constituye el elemento abstracto y objetivo, integrado por el conjunto de competencias; sin embargo, esta doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo (titular), del objetivo (institución), siendo preciso unificarlos en completa identidad y decir que el órgano es una institución que actúa a través de su titular; cuando este actúa, desaparece su individualidad y se confunde con el ente mismo y a su vez, no se puede hablar de órgano como abstracta esfera de atribuciones, por que representa algo vivo, que no puede comprenderse sin su titular, que es el vínculo de la unión con el ente.

La doctrina francesa y belga hace referencia a la palabra órgano dentro de la teoría general de los funcionarios y en definitiva, órgano es para ellos la persona física, distinguiendo dos categorías que son: órganos y empleados. Los primeros

como gobernantes y los segundos como funciones secundarias puramente materiales. Dentro del segundo grupo doctrinario que explica al órgano administrativo, lo concibe como conjunto de competencias o atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular, imputándose su actividad a la organización administrativa en general. El titular sólo es una persona física, que en el desempeño de sus funciones representa al órgano como entidad abstracta.

En nuestra opinión, el órgano es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible. Su realidad es puramente jurídica. Las atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, la que no puede ser alterada por quienes la ejercen, ya que su cumplimiento constituye una obligación, no una facultad. Las misiones de los titulares que representan al órgano y actúan por el son: a) concurrir con su voluntad a formar la del ente público, y b) ejecutar la voluntad del ente público.

Por lo que respecta al titular, su voluntad se encuentra subsumida en la competencia administrativa, cuando actúa en ejercicio de sus atribuciones.

El titular está provisto de la voluntad activa del órgano. Los actos de voluntad individual. Olivera toro concluye si los órganos "son entidades abstractas, esferas de competencia, los titulares que son personas físicas no hacen mas que manifestar la voluntad del Estado, dentro de sus atribuciones, sin que pueda alterar las facultades conferidas legalmente al órgano. El cumplimiento de ellas es su obligación, principio básico dentro del Derecho Público; por eso es

improcedente cualquier delegación de facultades que los titulares pretendieran hacer, salvo que medie autorización legal expresa. La competencia administrativa no es propiedad de los titulares de los órganos, son las atribuciones del Estado".¹⁷

1.2 SERVICIO PÚBLICO.

El servicio público es un elemento objetivo, es la finalidad de la administración pública; satisface las necesidades que los particulares por si solos o las empresas privadas no pueden cubrir, para que sea realizado es necesario contar con las formas de organización administrativa y de los órganos de la administración pública; y lo más importante, se necesita del elemento personal que actúa a nombre de la entidad encargada de cubrir este servicio.

Pffiner señala "el hombre constantemente ha recurrido al Estado para los servicios y asistencias esenciales en busca de la solución de los problemas contemporáneos"¹⁸

La calificación de servicio público a una cierta actividad depende de factores económicos y sociales, pero cuando adquiere esa categoría, se inserta en la realidad cotidiana y la vida social sufre quebranto con la inexistencia de ellos (la salud, la vida, la seguridad, la economía, etcétera, presentarian serias alteraciones al desarticularse los servicios públicos). Colocados en los puntos

¹⁷ Ibidem..., Pp. 3329-334.

¹⁸ Pffiner, John M., Public Administration, R. Vance Presthut The Ronal Press Co., Nueva York, 1951. Pág. 3.

fundamentales para el desarrollo de una colectividad, actúan de tal suerte que sus miembros sienten bienestar o malestar con su buen o mal funcionamiento. Por eso, para todos es casi tangible este concepto.

La noción de servicio público surgió para establecer la separación de competencias entre las autoridades judiciales ordinarias y las administrativas.

El caso Blanco sostuvo que los daños causados tenían origen en actividades de servicio público y con ese apoyo se resolvió la competencia de los tribunales administrativos, además, consideró que la responsabilidad del Estado en los daños causados a los particulares, por los hechos de las personas encargadas de los servicios públicos, no pueden estar reguladas por los principios establecidos en el Código Civil, para las relaciones de particular a particular, esto es, apuntó la idea extraordinaria para regular la actividad de servicio público.

Sin embargo el concepto de servicio público, sostienen los tratadistas, se caracteriza por la indeterminación de contenido.

Al contemplar la indeterminación del concepto de servicio público, se ha llegado a la conclusión de que "no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente".¹⁹

¹⁹ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Pp. 61-63.

Los parámetros bajo los que se analiza esta idea, son: a) cumplimiento de una misión de interés general; b) en condiciones exorbitantes del Derecho Común, y c) bajo la autoridad y control de una colectividad pública. También parece ser un elemento del concepto francés, el que los servicios públicos se sometan a un régimen de Derecho Público.²⁰

Con el afán de pretender definir el concepto de servicio público, se han desarrollado diversas teorías; las cuales son las siguientes:

Las teorías o definiciones del servicio público se pueden clasificar en:

a) teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

b) *Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.*

c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

a) teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. "El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una

²⁰ Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, curso I, Pág. 890.

corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho público es la regla de organización y gestión del servicio público".

- b) Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

Para Jezé, la idea de servicio público esta relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que *para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.*

- c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

Adolfo Posada concibe el servicio en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un

sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines, que se presten o se utilicen.²¹

Marcel Walline centra el estudio del servicio público en cuatro puntos:

1. El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.
2. Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público, precisando que la palabra autoridad no indica una dirección permanente, sino solamente un poder de organización general de control.
3. El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte, los riesgos financieros y, por la otra, una organización pública. A estas cuestiones no se puede responder de una manera absolutamente afirmativa por que es aquí donde aparecen las variantes graves de la definición.
4. El servicio público supone un régimen de Derecho Público. Aquí la cuestión que se presenta es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición o si es, mas bien, una consecuencia.

Con la pretensión de obtener lo característico del servicio público, se han seguido los siguientes criterios:

21 Ibidem..., Pág. 891.

Falta página

N° 23

público o privado que las satisfaga o realice. André Laubadère dice: "hemos definido a los servicios públicos como toda actividad ejercida por una necesidad de interés general". El servicio público es considerado así como una actividad. Gabino fraga la configura en forma estricta a una actividad destinada a satisfacer la necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.²²

Cuando se habla de crisis de la noción tradicional del servicio público y hasta de crisis del Derecho Administrativo, es debido a que todo el régimen de la administrativo está sufriendo una transformación y se nos presenta como crisis lo que no es sino un devenir social, económico y jurídico. La modificación de los conceptos es, en buena parte, resultante de una interpretación del derecho público y del privado, del tal suerte que hoy se rompe la separación abismal que pretendió dárseles, al aparecer los fenómenos de carácter económico de los tiempos modernos.

La administración del Estado actúa (movimiento), una de sus formas de actuación o sea el llamado servicio público, como técnica jurídica para satisfacer apetencias sociales, es la actividad social del Estado, cuya titularidad le *corresponde expresamente a él, para que esa titularidad constituya el elemento primordial del servicio público*. Esto es, la administración se reserva la titularidad de determinada actividad, con prohibición del libre ejercicio de la misma por los

22 Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Págs. 67- 69.

particulares. Esas actividades se vuelven inaccesibles a la libre iniciativa de los individuos y de las empresas privadas. La calidad de titular, de dueño de la actividad de servicio público es independiente de su ejecutabilidad, es decir, del conjunto de actos cuya producción materializa la actividad de servicio público. Dicha ejecutabilidad puede concederse, pero ello no se traduce en su enajenación. El servicio público se concede, no se vende.

1.2.1 Definición de servicio publico.

Para Acosta Romero "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."²³

Olivera Toro lo define de la siguiente manera: "el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme"²⁴.

Luis Humberto Delgadillo llega a la conclusión de que "El servicio es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los

23 Acosta Romero, Miguel; Derecho Administrativo, Curso II, Pág. 894

24 Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Pág. 70.

particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general²⁵.

De las anteriores definiciones se puede concluir que el servicio público posee los siguientes elementos:

1. es una actividad.
2. general, uniforme, regular y continua.
3. realizada por el Estado o por los particulares.
4. conforme a las disposiciones legales que la regulan.
5. para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por lo cual considero que la definición de Luis Humberto delgadillo como un de las más completas; pero hay que apuntar para concluir este punto, que la definición de servicio público ha ido cambiando según la época y el régimen de gobierno que ha tenido cada Estado; por lo que aun en la actualidad y en nuestro país el suscitado concepto es incierto.

La doctrina apunta que el servicio público está en una crisis.

El derecho como un todo unitario, no distingue en forma radical entre la actividad administrativa sometida al Derecho Público, de la sometida al Derecho Privado. Aun cuando se persiga un interés público, que con anterioridad se

²⁵ Luis Humberto Delgadillo, Elementos de Derecho Administrativo, Curso I, Ed. Limusa, 5ª edición, 1996, Pág.208.

regulara por el Derecho Público, puede satisfacerse hoy con técnicas privatísticas, sin que ello afecte la esencia del Derecho. Habrá así actividades de servicio público sometidas al Derecho privado. Sobre el particular, hay quienes rechazan la idea de servicio público sometido al régimen único de Derecho privado y admiten casos en que el régimen aplicable es tanto de Derecho público, como privado, con dominio de este último, aun cuando se encuentre, afirman, teñido de interés público.²⁶

Desde luego, la generalidad de estos conceptos acarrea críticas y discusiones; sin embargo, en un medio tan cambiante y en evolución constante como lo es el Derecho Administrativo, debemos aceptar ciertas improntas que nos orienten hacia el perfeccionamiento de los conceptos; en ese sentido, tomamos los elementos antes enunciados como punto de partida.²⁷

1.2.2 Clasificación de los servicios públicos.

En tratándose de clasificaciones, debemos admitir que la mayoría de ellas obedece a criterios subjetivos, sobre cuales son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán para ella, con esta advertencia estimamos que la clasificación de García Oviedo es una de las más racionales:

²⁶ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Pág. 71.

²⁷ Acosta Romero, Miguel; Derecho Administrativo, Curso I, Pág. 894.

- a) Por razón de su importancia: en *esenciales* que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de Defensa nacional, policía, justicia, etc.) y *secundarios*.
- b) *Necesarios y voluntarios*, según que las entidades públicas estén obligadas o no a tenerlos.
- c) Por razón de su utilización, en *obligatorios y facultativos*. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, queda a la libre voluntad del *usuario* (correos, telégrafos, ferrocarriles).
- d) Por razón de su competencia, se dividen en *exclusivos y concurrentes*: Los *exclusivos* solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de estas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los *concurrentes* se refieren a *necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular* (educación, beneficencia, asistencia social).
- e) Por la persona administrativa de quien dependen, se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico: *federales, estatales, municipales*.
- f) Por razón de los usuarios se clasifican en *generales y especiales*: Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos,

telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

- g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.
- h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- i) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado.

Un principio importante por analizar es el precio de los servicios públicos; no hay concierto en la doctrina, respecto al carácter lucrativo o gratuito de esos servicios. Los grandes servicios de defensa nacional, educación primaria, policía, etc., son gratuitos; hay otros, sin embargo, los *uti singuli*, en que se presta una actividad directa se requiere las mas de las veces una compensación especial, que la doctrina llama tasa y, según Bielsa, es "la cantidad de dinero que percibe el Estado (Federación, Estado, Municipio o ente descentralizado) en virtud o con

motivo de la prestación de un determinado servicio en uso público o de una ventaja diferencial proporcionada por ese mismo servicio.

La fijación del precio que paga el usuario por el servicio público generalmente se hace a través de tarifas, en las cuales se debe tener en cuenta un sin número de circunstancias.

Respecto de la situación jurídica del usuario del servicio público hay varias tesis; la explican como acto contractual; contrato de adhesión, o como acto derivado de la ley o del reglamento, a este respecto, Villegas Basavilbaso opina: *"en suma, la relación jurídica entre el usuario y el servicio público está regida por la ley principalmente, o por el reglamento del servicio, esto explica y justifica que el status del usuario sea reglamentario. En todo aquello que no este previsto por la ley o el reglamento, la obligación tiene caracteres contractuales. La manifestación de voluntad del usuario no entiende mas allá de ese status y su adhesión al mismo -voluntariamente- presupone un consentimiento no viciado".*²⁸

28 Ibidem..., Pág. 896-897.

1.3.SERVIDOR PÚBLICO

1.3.1 Concepto.

El servidor publico es una persona ligada al Estado, y son los funcionarios, empleados y trabajadores que realizan una función laboral que el Estado les ha asignado para poder cumplir su finalidad.

El criterio para definir el término servidor publico tiene su fundamento en la formalización de su realización laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales que se traducen en dirimir controversias entre los particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público como tampoco lo es la expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales (Artículo 4 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado), y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el gobierno federal, gobierno del Distrito Federal, gobiernos estatales o municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión

en las diferentes esferas del gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.²⁹

Conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen lógicamente, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demanda una estructura mas compleja, así como un mayor número de funcionarios, empleados y trabajadores.

Con la evolución que día a día se da, vienen aunadas una serie de complicaciones, una de ellas se gesta en el Estado, el cual requiere de personal capacitado: obreros, técnicos, profesionales especializados en diversas áreas, que desempeñen lo mejor posible la actividad designada, su intervención alcanza proporciones insospechadas.³⁰

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente en base a quienes considera servidores públicos: "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como *servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes*

29 Monserriit Ortiz Soltero, Sergio; Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, 2 edición, México, 2001, Pp. 4-5.

30 Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, tomo II, Porrúa, México, 1999. Pág. 18.

serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Del texto constitucional, se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que se desempeñe, o el ordenamiento laboral que los regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho laboral.³¹

Conforme al Artículo 108 constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público.

1.3.2 Clasificación de los servidores públicos.

Toda la actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos quienes la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con estos en las tareas que tiene encomendadas y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y quienes coadyuvan con estos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Porrúa, México, 2001, Pág. 86.

Dentro del término genérico de los servidores públicos se han distinguido las especies de servidores públicos que son los funcionarios los empleados y cargos públicos.

Olivera Toro hace una distinción entre el funcionario y el empleado.

El funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros de personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada.

En cambio, el empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.³²

Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, podemos señalar las siguientes:

32 Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Pp. 341- 342

1. Criterio relativo a la duración del tiempo.- de acuerdo con este criterio, los altos funcionarios son designados o en su caso electos, por un tiempo determinado, mientras que los empleados son nombrados con carácter permanente. Este criterio no tiene validez ya que si bien es cierto que los empleados son nombrados por regla general con carácter permanente, también lo es que los funcionarios a veces están al frente de los órganos el mismo tiempo o más que los empleados.

2. Criterio relativo a la retribución.- según este criterio, el cargo de los funcionarios es honorífico, en tanto que el del empleado es remunerado. Esta opinión también carece de validez, toda vez que el sistema jurídico mexicano, en el Artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123 Constitucional.

Asimismo, el párrafo cuarto del artículo 5 en comento señala que en cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social será obligatorio retribuirlos en los términos de la ley.

Con lo anteriormente señalado se desploma el criterio de la distinción expresado independientemente de que en la realidad el funcionario obtiene una retribución mayor que el empleado, seguramente por la responsabilidad de sus funciones.

3. Criterio derivado de la naturaleza jurídica que vincula al funcionario y al empleado con el Estado.- según este criterio, la naturaleza de la relación que vincula al funcionario con la función es el Derecho Público, en tanto que la que vincula al empleado con el Estado es de Derecho Privado. Tal situación es inadmisibles, ya que la relación que vincula a los empleados y en general a todos los servidores públicos, es de Derecho Público dado el contenido de la actividad del Estado.

4. Criterio derivado de la facultad de ordenar y ejecutar.- según este criterio, los funcionarios tiene la facultad de mando, es decir, la de ordenar y en cambio, los empleados solamente tienen a facultad de ejecutar lo ordenado.

5. Criterio del origen de sus facultades.- de acuerdo con este criterio, el origen de las facultades de los funcionarios es la ley, mientras que la de los empleados es el reglamento.

6. Criterio del carácter representativo, es decir, externo del acto del funcionario y vinculación interna del empleado.- de acuerdo con este criterio, el primero realiza una función de carácter externo que es la transmitida por la ley y

que afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la actividad el segundo es solamente de carácter interno, su labor en si no afecta la esfera jurídica de los administrados.

De lo anterior, se concluye que el funcionario es la persona que realiza una función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, mientras que la actividad del funcionario si la afecta puesto que es el titular del órgano que exterioriza la voluntad de este en calidad de su representante.

De esto se desprende que no importa la relación de tipo laboral con el Estado, pues para el efecto de realizar una función están sujetos a un código ético de responsabilidades que deben obedecer para desarrollar su función de manera adecuada.

Acosta Romero distingue a los servidores públicos de la siguiente manera:

Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor público. es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado al órgano por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servicio de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

Cargo público. Es el lugar instituido en la administración pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.³³

1.3.3 La función pública y su relación con el servidor público.

Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como estructura social, la cual no vive *per se*, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden.³⁴

33 Acosta Romero Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2 edición, Porrúa, México, 1999., Pp. 139, 140.

34 *Ibidem...*, Pág. 407.

Con la evolución que día a día se da, viene aunadas diversas complicaciones, una de ellas se gesta en el Estado, el cual requiere de personal capacitado: obreros, técnicos, profesionistas especializados en diversas áreas, que desempeñan lo mejor posible la actividad designada, su intervención alcanza proporciones insospechadas.³⁵

La función pública es la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vincula. Asimismo, la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.³⁶

En conclusión, la función pública es la actividad que el Estado atribuye al servidor público para poder realizar a través de éste la satisfacción de intereses generales (servicios públicos), constituida en derechos, obligaciones y situaciones que los vincula con el Estado.

1.3.4 Objetivos del servidor publico.

Los objetivos del servidor público son más bien los deberes, es decir, las obligaciones que debe ejercer en el cumplimiento de la función pública; estos deberes se encuentran el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades

³⁵Ibidem..., Pág. 408.

³⁶ Galindo Camacho, Miguel; Derecho administrativo, Tomo I, Porrúa, México, 1995, Pág.185

Administrativas de los Servidores Públicos, estas obligaciones se basan en los preceptos constitucionales que deben preservar los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, evitando así la deformación de su actividad.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos enumera 24 fracciones que contienen las responsabilidades que se deben de cuidar para que se desarrolle de una manera optima la función encomendada y evitar la corrupción que desnaturalice la función pública en beneficio de unos cuantos y no perjudique al Estado y a la población, destinataria de los servicios públicos.

1.3.5 Principios constitucionales que debe salvaguardar el servidor público en cumplimiento de su deber, conforme al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el adecuado desempeño de las actividades del servidor público la Constitución Mexicana enmarca una serie de principios que debe salvaguardar en el ejercicio de su función procurando siempre actuar en la satisfacción de las necesidades de interés general y en el desarrollo eficaz de esta actividad.

1.3.5.1 Legalidad

El Diccionario Larousse, define de la siguiente manera. "Calidad de legal: la legalidad de un acto.|| conjunto de cosas prescritas por la ley: vivir en la legalidad."³⁷

A su vez el Diccionario Jurídico de Raymond señala lo siguiente: "Principio fundamental de la acción administrativa, deducido del liberalismo político, a título de garantía elemental de los administrados y según el cual la administración no puede actuar sino de conformidad con el Derecho, del que la ley escrita no es más que uno de sus elementos".³⁸

En base a lo expuesto anteriormente, el principio de la legalidad se ocupa principalmente en que los servidores públicos no pueden actuar más allá de lo que el ordenamiento jurídico les ha encomendado; puesto que si lo hacen estarían incurriendo en una responsabilidad administrativa que lesionaría no solamente la actividad del Estado, sino también la función del órgano y los intereses generales.

Este principio, en mi opinión es el más importante a considerar en el desempeño de la función del servidor público, pues después de este se derivan las actitudes que debe preservar el servidor público en su relación con el Estado y con los gobernados.

³⁷ García Pelayo y Gross, Ramón, Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1987, Pág. 528.

³⁸ Raymond Guillien y Jean Vincent, Diccionario Jurídico, 2ª edición, Temis S. A, Bogotá- Colombia, 2001, Pág. 236.

1.3.5.2 Honradez

Del Diccionario Larousse se desprende lo siguiente "Calidad honrado, Honrado. Adj. Quien procede con rectitud e integridad: hombre Honrado. (Sinón. Íntegro, probo, virtuoso, concienzudo. V. Decente.) || ejecutado honrosamente".

La honradez es una actitud que debe tener el servidor público en anteponiendo el buen desempeño de situación con el Estado.

Al respecto el código de ética emitido por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo establece que por la honradez "el servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros".³⁹

1.3.5.3 Lealtad

La lealtad se entiende como "F. Carácter de una persona o cosas leales: debe ser la lealtad la primera calidad de un comerciante. (Sinón. V. Fidelidad. Contr. Hipocresía, falsedad).

El deber de lealtad a la Nación es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o del empleado por servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.⁴⁰

39 Oficio Circular de la Secretaria de la Contraloría y desarrollo Administrativo No. SP/100/0762/02, por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

40 Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 361.

El simple hecho de servir al País implica una obligación de observar el beneficio de este y de sus habitantes pues el desarrollo del Estado implica beneficio para el propio servidor que también necesita del eficaz desarrollo de la administración pública.

1.3.5.4 Imparcialidad

El diccionario Larousse expone que la imparcialidad "F. Carácter de imparcial: el primer deber de un magistrado es la imparcialidad. (Sinón. V. Justicia)."⁴¹

Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que esta sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un *completo desinterés de carácter patriótico que sirva de estímulo a una eficiente labor*. La actividad del servidor público no puede derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan.⁴²

El código de ética emitido por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo establece "el servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar

41 García Pelayo y Gross, Ramón; Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Pág. 482.

42 Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo, Pág. 361.

decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas".⁴³

1.3.5.5 Eficacia

Es "F. una virtud para lograr algo .|| Méx. Relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, productividad: se tiene una eficiencia por obrero de un coche cada día."⁴⁴

La eficacia puede considerarse como una manera de realización de un objetivo con una actitud de utilizar los recursos disponibles y aprovecharlos de manera que se logre de manera rápida y adecuadamente.

43 Oficio Circular de la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo No. SP/100/0762/02, por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

44 García Pelayo y Gross, Ramón; Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Pág. 337.

CAPÍTULO 2
LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LAS SANCIONES
DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO.

2.1 RESPONSABILIDAD

2.1.1 Concepto.

Por responsabilidad se entiende como la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por una conducta propia.⁴⁵

Los romanos establecen de la obligación una definición que sigue siendo válida en la actualidad: "la obligación es un lazo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme al derecho de nuestra ciudad".

En el derecho Francés, Josserand la conceptúa: "la obligación, o derecho personal, es una relación jurídica que asigna a una o a varias personas la posición de deudores frente a otra u otras que desempeñan el papel de acreedores, y respecto de las cuales están obligadas a una prestación, ya positiva (obligación de dar o de hacer), ya negativa (obligación de no hacer)".⁴⁶

En tanto, la obligación es un vínculo mediante el cual dos personas denominadas deudor y acreedor, se constriñen a realizar una conducta determinada, ya sea positiva o negativa.

⁴⁵ Martínez Morales, Rafael; Diccionario Jurídico, Derecho Administrativo, Ed. Harla-Oxford, México, 1996, Pág. 36

⁴⁶ Quintanilla García, Miguel Ángel; Derecho de las Obligaciones, 3 edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1993, México. Pp.1 y 2.

2.1.2 La responsabilidad y su relación con la obligación.

La responsabilidad es un sinónimo de obligación puesto que ambas vinculan a una persona con respecto de otra a cumplir determinado acto, ya sea por su voluntad o por medios de actos consecuencia de un desinterés al mismo acto.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala a la obligación como un sinónimo de la responsabilidad, estableciendo: "*Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público*".

Dentro de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, como dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez "esencialmente el término responsabilidad tiene cuatro acepciones siguientes: a) como sinónimo de obligación; b) como *causa de ciertos acontecimientos*; c) *como consecuencia o efecto de una situación o hecho*, y d) como capacidad mental del individuo".⁴⁷

Conforme a lo anterior, tenemos que la responsabilidad hacia los servidores públicos puede ser de cuatro diferentes formas, independientemente del régimen administrativo; la responsabilidad de los servidores públicos es una obligación de

47 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública, I. N. A. P., 1992, Pág. 33.

preservar los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (establecidos en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) en el desempeño de la función pública que el Estado les ha asignado.

El conjunto de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos está plasmada en el título Cuarto de nuestro máximo texto legal, correspondiente a la denominación "De las responsabilidades de los Servidores Públicos"; así como en su ley reglamentaria, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 marzo de 2002, aunque ya no señala la responsabilidad política.

La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones *incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades* a favor de los sujetos lesionados o el Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su cumplimiento.⁴⁸

La responsabilidad en que incurran los servidores públicos puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración pública.

48 Ibidem...; Pág. 23.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir 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 o incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.⁴⁹

De acuerdo con Humberto Delgadillo, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente y las dos últimas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Debo destacar que en el nuevo régimen aplicable a los servidores públicos ya no se señala la responsabilidad política.

2.1.2.1 Tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos,

⁴⁹ Ibidem..., Pág. 23.

enmarca las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, que son las que a continuación me referiré:

1. responsabilidad penal

La responsabilidad penal está señalada en el Artículo 109, Fracción segunda, de nuestra Carta Magna que señala "La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

A su vez en la Fracción tercera, párrafo tercero del artículo en cuestión nos señala "las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su tiempo de encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además las otras penas que correspondan".

Gabino Fraga menciona que: "la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o

bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia que su autor desempeña o desempeñe una función pública".⁵⁰

Por su parte el Código Penal Federal, en su Título Décimo, comprende once delitos en los que los servidores públicos pueden incurrir, los cuales son: *ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito.*

En estos delitos se aplican penas de privación de la libertad, además de la sanción económica, destitución, inhabilitación para desempeñar empleos o cargos o comisiones públicos, y el decomiso de los bienes que no pudiere acreditar tal y como se establece en la carta Magna.

2. responsabilidad civil

La responsabilidad civil no se define claramente, solo se enuncia de una manera muy general en el Artículo 111, Fracción novena: *"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"*.

⁵⁰ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pág. 140.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.⁵¹

Pero no solamente se puede dar un detrimento en el patrimonio del Estado, sino también en contra de los particulares; "nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos del artículo 1910 del Código Civil Federal".⁵²

La responsabilidad civil sólo procede cuando se cause un detrimento en el patrimonio del Estado y de los particulares que hayan sido perjudicados por los actos de los servidores públicos.

3. responsabilidad política

La responsabilidad política sólo procede contra funcionarios de alta jerarquía mediante juicio político cuando sus actos sean causados en perjuicio de los intereses públicos de su adecuada función.

51 Ibidem..., Pág.141.

52 Luis Humberto Delgadillo, El Sistema de Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Pág. 29.

Al efecto, el artículo 109, Fracción primera de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Los servidores públicos a los que se les aplica son los siguientes, conforme al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "podrán ser sujetos a juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos".

Para Luis Humberto Delgadillo, las características de los sujetos del juicio político (...) se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de

gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.⁵³

La responsabilidad política pretende corregir los perjuicios que puedan afectar los intereses de la Nación, el procedimiento para aplicar las sanciones mediante este juicio estaba plasmado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y en la actual legislación ya no aparece, solo se confiere que serán aplicados mediante los procedimientos de cada organismo encargado para su aplicación.

4. responsabilidad administrativa.

Por último tenemos a la responsabilidad administrativa como parte de uno de los temas de central importancia para la elaboración de este trabajo, Pues su finalidad es *prevenir la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de su función.*

La responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos y omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten a cualquiera de los conceptos que deben ser observados en el servicio público, cuyo incumplimiento da lugar a la imposición de las sanciones correspondientes, mismas que se encuentran previstas en el artículo 13

53 Ibidem...Pág. 35.

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.⁵⁴

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción Tercera nos indica "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentran establecidas en el artículo 8 de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁵

⁵⁴ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pág. 141.

⁵⁵ Monserri Ortiz Soltero, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Pág. 124.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos federales, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, de acuerdo con el artículo 108 constitucional y La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esa responsabilidad puede traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.⁵⁶

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en las leyes y procedimientos administrativos.⁵⁷

En conclusión, las responsabilidades administrativas deben tener como propósito de preservar los principios fundamentales de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Ante el incumplimiento de los principios antes enunciados, se puede iniciar un

⁵⁶ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pág. 141.

⁵⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pág. 41.

procedimiento de carácter interno denominado por la doctrina procedimiento administrativo disciplinario y que puede traer como consecuencia la aplicación de sanciones de carácter disciplinario independientemente de que el servidor público inculcado esté sujeto a otro tipo de sanciones originadas por la indebida realización de sus actos.

2.2 SANCION.

2.2.1 Concepto.

Villoro Toranzo cita a Camelutti en la forma siguiente: "sancionar significa fundamentalmente en latín hacer inviolable, y por eso vigorizar alguna cosa. Lo que queda vigorizado, en cuanto se busca impedir su violación, es el precepto en que el orden ético se resuelve: haz el bien y no hagas el mal".⁵⁸

Por regla general, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el Derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción. La sanción puede ser definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento

⁵⁸ Villoro Toranzo, Miguel; *Introducción al Estudio del Derecho*; 13 edición, Porrúa, México, 1998. Pp. 451.

representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que este condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse. Así como hablamos de supuestos primarios y secundarios, podemos hablar también de deberes jurídicos primarios y secundarios. El deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene, naturalmente, carácter primario. La sanción es en cambio, consecuencia secundaria.

La sanción no es la única consecuencia que puede derivar del incumplimiento de las normas del derecho. Hay numerosas consecuencias secundarias que no tienen el carácter de sanciones.

La imposición de las sanciones por el poder público supone necesariamente la aplicación de las normas sancionadoras a casos concretos. Si el órgano sancionador encuentra que el supuesto de tales normas se ha realizado, debe imponer las consecuencias jurídicas correspondientes.⁵⁹

Podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de la sanción es:

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

⁵⁹ García Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, 46 edición, Porrúa, México, 1994. Pp. 295-297.

- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la *reparación del daño o indemnización*.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la *destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad*.⁶⁰

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en *pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos*; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.⁶¹

De lo expuesto anteriormente, la sanción es una consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de un deber jurídico cuya finalidad tiene por objeto

60 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª edición, Porrúa, México, 2001. Pág.113.

61. *Ibidem*...pp.113-114

castigar al sujeto que incumple con la norma, y así evitar que en lo sucesivo se puedan cometer otras infracciones que lesionen el bien jurídico.

A continuación se desarrollarán las sanciones administrativas disciplinarias aplicables a los servidores públicos.

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público, las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en el que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial.⁶²

2.2.2 Sanción administrativa.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la

62 Ibidem...Pág. 114.

función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resulta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Para Dromi, las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que "la relación de servicio del Derecho Público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor por que de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues, al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son *poenae medicinales* en el sentido del Derecho Canónico. Tiene su razón de ser en el fin que persiguen: el mejoramiento del servicio".

Carlos Maria Sáenz hace la aclaración de que "Tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder de imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen su

fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración”.

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

Los tratadistas plantean muy diversas clasificaciones. Por ejemplo, Otto Mayer nos dice que “esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en disciplina correctiva y disciplina depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La depurativa opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinaria”. Al respecto Gabino Fraga nos dice que “Esta responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta”.

De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Para Dromí, de acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas. Son correctivas la amonestación, el apercibimiento, la multa, la

postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo, y la suspensión del sueldo o estipendio; son expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución; y como represiva el arresto.

Por su parte, Bielsa considera que las sanciones disciplinarias solo son correctivas y expulsivas, y nos dice que "la Administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias correctivas); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tiene otro efecto y otra forma (pena disciplinaria expulsiva)". Carlos María Sáenz nos dice que las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración"

Cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca (...). Para una mayor precisión y relimitación del contenido y la naturaleza de las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades

disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.⁶³

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

En la clasificación de las sanciones administrativas debería ser de la siguiente manera:

1. Preventivas. Las cuales solamente deben advertir al servidor público de abstenerse a realizar conductas que pudiesen resultar perjudiciales para la función que se le ha atribuido y para el desarrollo de la administración pública; *y consecuentemente al Estado y al gobernado.*

Dentro de esta primera clasificación debe incluirse a la amonestación, el apercibimiento y la suspensión.

2. Expulsivas. este tipo de sanciones son la consecuencia de haber realizado conductas que ocasionaron perjuicios en el ejercicio de la función pública; tales sanciones serían la destitución y la inhabilitación; *y por último,*

63 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pp.115- 117

3. Resarcitorias. Estas sanciones se derivan cuando el servidor público cause un daño o perjuicio al Estado o al particular, por la indebida realización de actos contrarios a lo establecido legalmente a desarrollar, o bien, cuando se cause un detrimento al patrimonio del Estado; tal sanción a incluir debe ser la sanción económica.

Las características de las sanciones administrativas disciplinarias son las siguientes:

1. Sólo pueden ser aplicadas a las personas que tienen la investidura de servidor público.
2. Preservan la Vigencia de los valores de la función pública.
3. Posee procedimiento propio relativo a la disciplina interna de la administración estatal.

2.2.2.1 tipos de sanciones administrativas

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del Empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días no mayor a un año;
- III.- Destitución del Puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

Por lo que respecta al apercibimiento, este ya no se incluye puesto que no es considerada una sanción, pero la amonestación tiene características similares.

1. Apercibimiento

El apercibimiento ha sido considerado como corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los *autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.*

La enciclopedia Jurídica Ormeba, considera al apercibimiento como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida.

El apercibimiento consiste en hacerle saber al sujeto que ha cometido una falta, que no la vuelva a cometer, de lo contrario, se le aplicará una sanción administrativa disciplinaria mayor; y no será solamente una llamada de atención.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (régimen anterior), el apercibimiento puede ser público o privado, que será determinado por quien castigue la infracción.

Luis Humberto Delgadillo, señala "todos los apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos se realizan por escrito".

Cuando se imponga de carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el *Diario Oficial de la Federación*, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión. Sin embargo, como quedó expuesto, no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.⁶⁴

2. Amonestación

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho canónico, en donde se le identifica

64 *Ibidem*..., Pág.126- 127.

como un "remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió".

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, sino solo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

La amonestación en su origen trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción.⁶⁵

Monserri Ortiz Soltero define a la amonestación como una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.⁶⁶

La amonestación se basa en un hecho de realización incierta, pues solamente se da una advertencia sin tener los elementos suficientes; por lo cual, esta sanción no cumple esta categoría pues no tiene una consecuencia por basarse en un hecho incierto.

65 Ibidem..., Pág. 127.

66 Sergio Monserri Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, .Pág. 164.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos encontramos en su artículo 16, Fracción I se establece que la amonestación puede ser público o privado, que será determinado por quien castigue la infracción.

Luis Humberto Delgadillo, señala "todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos se realizan por escrito."

Cuando se imponga de carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el *Diario Oficial de la Federación*, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión. Sin embargo, como quedó expuesto, no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.⁶⁷

3. Suspensión

Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del Empleo, cargo o comisión que desempeña.⁶⁸

⁶⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Pp. 126- 127.

⁶⁸ Sergio Monserri Ortiz Soltero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Pág. 165.

Es una medida "a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor público denunciado quede en posibilidad de interferir con las indagaciones".⁶⁹

Monserri Ortiz Soltero Señala que la suspensión contempla dos tipos:

· La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente.

· La segunda es aquella que (...) para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría; continuación o conclusión del procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga como medida de sobre la responsabilidad del servidor Público.⁷⁰

La suspensión no debe ser menor a tres días ni superior de tres meses.

69 Godolffino Humberto Juárez, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales*. 1ª Edición, Porrúa, México, 2002, Pág. 142.

70 Monserri Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Pág. 166.

Luis Humberto Delgadillo, cita a Manuel Maria Diez que la denomina como "suspensión preventiva" manifestando que "en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie y se aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha".

Siguiendo el mismo lineamiento, cita a su vez a Quintana Matos "la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial".⁷¹

La aplicación de la suspensión para efecto de la investigación se debe sujetar a la legislación correspondiente, según la calidad del servidor público; en este caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando se trate de trabajadores de confianza la suspensión será impuesta por el superior jerárquico al cual esté subordinado y cuando se trate de un empleado de base se la aplicara lo previsto a su ley laboral.

La suspensión solamente es una medida a efectos de investigar una posible conducta irregular en el desempeño de la función del servidor público para evitar

⁷¹ Delgadillo, Luis Humberto; El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pág. 128- 129.

que la influencia de su cargo, empleo o comisión pueda interferir en la investigación. Por lo tanto no es una sanción disciplinaria, sino solamente es una medida que tiene el procedimiento disciplinario para investigar los hechos que motivaron el incumplimiento de las obligaciones del servidor público inculpado que es presunto responsable.

4. Destitución del puesto

Esta sanción disciplinaria ha generado discusión en la doctrina, pues la polémica se refiere si ésta debería ser una terminación del trabajo y ser aplicada a legislación laboral correspondiente dependiendo del tipo de personas que estén sujetas a la función pública y al régimen laboral correspondiente.

Delgadillo Gutiérrez se refiere a ésta con lo siguiente: "La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente por que se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión de trabajo es la autoridad laboral".⁷²

La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral con el Estado.⁷³

72 Ibidem..., Pág. 132

73 Monserrat Ortiz Soltero, Sergio; Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Pág. 166.

Arroyo Herrera habla al respecto de la destitución "es sin duda la sanción más grave que se puede imponer al trabajador. Los trabajadores (...) pueden estar sujetos al régimen de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional o a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B".

En el primer caso se demandará la rescisión del contrato de trabajo, al tenor del artículo 46, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente y en el segundo la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos del Artículo 46.

Si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico, podrá proceder a la destitución, cuando a sí lo amerite la falta en que incurrió.

En el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente el, acto administrativo se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte efectos a partir de su notificación al servidor público.⁷⁴

Si el trabajador es de base, se sujetará conforme a la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. Deberá demandarse ante el tribunal Federal

74 *ibidem*..., Pág. 168.

de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento, de lo contrario se viola en perjuicio de del servidor público, la garantía de audiencia.⁷⁵

Monserri Ortiz Soltero Señala: "el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Contraloría o, en su caso, la Contraloría Interna impusieron como sanción la destitución del trabajador."⁷⁶

Lo anterior se sustenta con la siguiente tesis jurisprudencial:

SERVIDORES PÚBLICOS, EL SUPERIOR JERARQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.- de conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del Empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas," esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la

75 Ibidem..., Pág. 37.

76 Ibidem..., Pág. 166-167.

destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero a destituir por si mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, están tiene que ser forzosamente aquellas que deban ser impuestas por aquel, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

Cuarto Tribunal Colegiad en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Precedente: Amparo directo 14/91. Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerreo. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Como se puede observar, la destitución se aplica de distinta manera; mientras que de los trabajadores de confianza sólo es aplicable por el superior jerárquico de la institución encargada para aplicar la sanción siendo de carácter interno. En el de los trabajadores de base para proceder la destitución tienen primero, solicitarlos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, exponiendo la razones de dicha medida.

5. Sanción económica

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública la cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, calculada por dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.⁷⁷

Procede destacar que es operante aplicar, en el acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que esta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.⁷⁸

El objetivo de esta sanción es compensar el daño que el servidor público haya causado al Estado o al Particular por el indebido desempeño de sus funciones dentro de la administración pública; la sanción económica es de carácter accesorio pues en la práctica es muy común utilizar esta para reparar el daño.

77 Monserrat Ortiz Soltero, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Pág. 169.

78 Ibidem..., Pág. 169.

La sanción económica se considera como crédito fiscal y su ejecución es de manera forzosa pues da pauta al procedimiento administrativo de ejecución plasmado en el Código Fiscal de la Federación.

6. Inhabilitación temporal

Se impone al servidor para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.⁷⁹

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique un lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite.⁸⁰

La autoridad competente para imponer dicha sanción es un autoridad administrativa, ya sea la Propia Secretaria de la Función Pública como las Contralorías internas de cada entidad de la Administración Pública.

Al efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció lo siguiente:

79 Ibidem..., Pág. 169.

80 Ibidem..., Pág. 170.

SEVIDOR PÚBLICO, INHABILITACIÓN TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD

COMPETENTE PARA IMPONERLA.- de la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, se desprende que la contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "resolución judicial" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. Página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la Contraloría Interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "Facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia" (op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos Poderes (Ejecutivo y Legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del Poder Judicial materialmente hablando, ejercen la función Jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de los Servidores Públicos que otorga la Contraloría Interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la

sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Precedente:

Revisión Fiscal 41/91. Álvaro Herrera Huerta. 14 de marzo de 1991.
Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

Revisión Fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel. 3 de abril de 1991.
Unanimidad de Votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

La inhabilitación es consecuencia de los actos que puedan implicar delitos tipificados en la legislación penal, por lo que implica conductas muy graves, puede ser aplicada por la misma Secretaria de la Función Pública, como las Contralorías Internas de cada entidad de la Administración Pública.

El periodo que puede abarcar la sanción disciplinaria puede ser de diez a veinte años, según la gravedad de la conducta realizada por el servidor público.

2.2.3 Facultad sancionadora del Estado.

La relación con el Estado, y la manifestación de su voluntad, puede presentar características diferentes, ya que la actividad de un empleado que expresa la voluntad pública, tiene un contenido y una trascendencia diferente a la de aquel cuya actividad es solamente de trámite o de apoyo en los procesos de decisión.⁸¹

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 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.*⁸²

El Estado a través de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Artículo 3 y 4, establece quienes son las

81 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 156.

82 *Ibidem...*, Pág. 158.

autoridades facultadas para la aplicación de las sanciones administrativas disciplinarias:

Artículo 3.- En el ámbito de competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* y el *Consejo de la Judicatura Federal*;
- III.- La *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (ahora denominada *Secretaría de la Función pública*);
- IV.- El *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*;
- V.- Los *Tribunales de Trabajo y Agrarios*;
- VI.- El *Instituto Federal Electoral*;
- VII.- La *Auditoría Superior de la Federación*;
- VIII.- La *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*;
- IX.- El *Banco de México*, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes

Y el Artículo 4, señala lo siguiente: "Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades

de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”.

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA

LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS OBLIGACIONES CON EL ESTADO.

3.1.1 El marco jurídico de los servidores públicos.

Hay múltiples legislaciones que regulan la actividad de los servidores públicos, lo que ha originado confusión al respecto de una ley con otra.

Los servidores públicos, término que se ha aplicado de manera general a todas las personas que desempeñan una actividad dentro de la administración pública están sujetos a la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ambas legislaciones se aplican de manera diferente, pues de la Ley burocrática se desprende que es aplicable a los trabajadores de base que no desempeñan cargo de dirección; sino solamente para los trabajadores que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública y a preservar los mínimos derechos de los trabajadores de confianza. Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como

finalidad observar el buen desempeño de los servidores públicos de carácter interno, es decir, que no trasciende fuera de la administración pública, su aplicación es mediante un procedimiento administrativo disciplinario.

Olivera Toro señala la problemática de los diversos tipos de puestos que se relacionan con los servidores públicos: "En la legislación positiva mexicana encontramos una gran confusión terminológica, la cual agudiza el problema de *determinación conceptual*. Así, la *Constitución General de la República* hace referencia a funcionarios y empleados (Artículos 80, 89, 108, 114); altos funcionarios (artículo 110); funcionarios y empleados (artículo 111); servidores públicos (artículo 123), (...)La *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, divide a estos en trabajadores de base y de confianza, haciendo una enumeración de los primeros e incluyendo en la enumeración a algunos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas..."⁸³

Por otra parte tenemos que la aplicación de este procedimiento posee autonomía, misma que la otorga la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación presentaré el marco jurídico que rige la disciplina de los servidores públicos.

83 Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Pág. 342.

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido las bases para poder sancionar a los servidores públicos que no desempeñan adecuadamente la función que les ha otorgado el Estado.

El capítulo que establece las bases para sancionar a los servidores públicos es el Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"; que comprende los artículos 108 a 114 de nuestra Carta Magna.

3.1.1.2.1 Capítulo IV, Artículos 108–114.

El contenido del Título Cuarto establece lo siguiente:

En el **Artículo 108**, establece las personas que se considerarán servidores públicos, dando una lista de los cuales considera y a todas aquellas personas que desempeñan un cargo, empleo o comisión en la administración pública.

También establece las bases para que cada Estado que forma parte de la Federación establezca la propia legislación de responsabilidades de los servidores públicos en los municipios.

En el **Artículo 109**, establece que el Congreso de la Unión establecerá sus propias leyes de responsabilidades de servidores públicos; llevarán a cabo el juicio político.

Se establece también que los servidores públicos que hayan cometido delitos serán perseguidos por la legislación penal.

Se establece la independencia de la responsabilidad de los servidores públicos. Cuando el servidor se enriquezca de manera ilícita o aumente su patrimonio de manera que no pueda comprobar, será sancionado por medio de la legislación penal, estableciéndose además el decomiso y la privación de los bienes independientemente de la penalidad a que se le amerite.

Se establece la denuncia ciudadana.

El **Artículo 110** señala los sujetos que serán sujetos de juicio político y sus respectivas sanciones y enuncia de manera general el procedimiento de juicio político.

El **artículo 111** menciona como se procederá penalmente contra los sujetos que se mencionan en el artículo anterior.

Se establece el monto de la sanción económica, la cual no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El **Artículo 112** menciona que cuando algún servidor público de los mencionados en el artículo 111 comete algún delito separado de su cargo podrá ser sancionado sin procedimiento de juicio político.

El **Artículo 113** señala que todas aquellas leyes destinadas a sancionar a los servidores públicos deberán contener la obligaciones que deba observar el servidor a fin de salvaguardar los preceptos de Legalidad, honradez, lealtad, *imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*; así como establecer las sanciones aplicables que conforme a este precepto serán la suspensión, destitución y la inhabilitación.

Estas leyes que se emitan deberán tener su propio procedimiento para la aplicación de las sanciones y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones; se contempla, además la sanción económica que se aplicará de acuerdo al beneficio obtenido, los daños y perjuicios patrimoniales que se hubieren causado por actos u omisiones, estableciéndose su monto que no podrá exceder de tres tantos.

Y por último el **Artículo 114** menciona cuando se procederá a iniciar el procedimiento de juicio político. Se establecen los plazos para la prescripción que serán de tres años y cuando se interrumpe.

Como se puede observar el Título Cuarto Constitucional sólo establece de manera general la autonomía de las leyes de responsabilidades de los servidores

público y enuncia a los servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político.

3.1.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Partiendo de los principios constitucionales del artículo 109, fracción III, los cuales son *la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública*, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con Fecha de 13 de marzo del 2002, tiene por objeto regular de manera específica las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuya atribución corresponde exclusivamente a la Secretaría de la Función Pública; en esta ley se determinan tal y como se establece en la constitución de nuestro país, las *obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus labores*, así como las sanciones aplicables al servidor dependiendo de la gravedad de la falta y el procedimiento disciplinario destinado a imponer las sanciones administrativas disciplinarias.

La ley en comento contiene en su Título Segundo las responsabilidades administrativas impuestas a los servidores públicos, contempladas en los artículos 7 al 34; y el código de conducta ético en el Artículo 8 que esta basado en los *principios constitucionales para el desempeño del servicio público*.

Lo que corresponde a las sanciones aplicables, se contemplan en el artículo 13; las cuales serán: la amonestación, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación.

El procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos se encuentra en los artículos 21 al 28 de la ley en comento.

Además contiene la obligación de presentar la declaración patrimonial de los servidores públicos, la cual al no presentarla se incumplen en una obligación con perjuicio para el servidor público.

3.1.2.1 La autonomía de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley vigente de los servidores públicos es una materia autónoma de carácter interno, pues está reglamentada por una ley propia con un procedimiento propio y una finalidad que es la de observar el buen desempeño de los servidores en ejercicio de sus funciones preservando los principios constitucionales para el desempeño de la función pública que son la legalidad, honradez, imparcialidad, y la eficacia.

Se establecen las autoridades competentes para aplicar la presente ley, las responsabilidades de los servidores públicos que deben cumplir y el procedimiento para imponer las sanciones administrativas disciplinarias.

3.1.2.2 El procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales que la obligan a cumplir las funciones esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con debida fundamentación y motivación.⁸⁴

A partir del Año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacia falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, se llamó en términos de su artículo 49, "procedimiento disciplinario"⁸⁵.

Luis Humberto Delgadillo ha desglosado el Procedimiento administrativo disciplinario en las siguientes etapas: investigación, instrucción decisión y ejecución.

El Procedimiento administrativo está contemplado en los artículos 21 al 28 de la ley en comento; se desarrolla de la siguiente manera:

⁸⁴ Luis Humberto Delgadillo, El Sistema de Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Pág. 175.

⁸⁵ Ibidem..., Pág. 176.

3.1.2.2.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

3.1.2.2.2. INVESTIGACIÓN.

La etapa de investigación puede iniciar por la presentación de quejas o denuncias, y ser realizadas tanto por las contralorías internas de su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 10⁸⁶ y del artículo 20⁸⁷, cuando de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

3.1.2.2.3. INSTRUCCIÓN.

Una vez concluida la etapa de investigación, se procede a la instrucción del procedimiento disciplinario; el cual, conforme al artículo 21, se inicia citándose al presunto responsable, a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley.

La notificación que se haga para que el servidor público se presente a declarar deberá expresar lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la autoridad ante la que se realizará; deberá contener, además los actos u omisiones

86 ARTICULO 10, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. - En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

87 ARTICULO 20 - Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquella establezca.

que se imputen al servidor público y se le hará saber que puede asistir a comparecer en compañía de un defensor.

Una vez hecha la notificación para la audiencia, si el servidor público no asiste a dicha audiencia, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, es decir que se le atribuirá como responsable de los hechos que se le imputan.

Los términos entre la citación y a audiencia no debe ser menor a cinco días ni mayor a quince días hábiles.

Una vez que se haya realizado la audiencia, se le concederá al presunto responsable el derecho de ofrecer pruebas que tengan relación con los hechos.

Se podrá decretar la suspensión temporal del servidor público inculcado, a discreción de la Secretaria para la continuación de las investigaciones. La suspensión se hará efectiva desde el momento en que sea notificada.

3.1.2.2.4. DECISIÓN.

Una vez que se hayan desahogado las pruebas, la Secretaria de la Función Pública procederá a emitir resolución dentro de un término de cuarenta y cinco hábiles sobre la inexistencia de la responsabilidad que se le imputa o la imposición de las sanciones correspondientes y se notificará en un plazo no mayor de diez

días hábiles. En caso de ser responsable el servidor público, se notificará para su ejecución, al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La notificación de la resolución que se haga al respecto, deberá enviarse una copia de esta para: la Secretaría de la Función Pública, la dependencia donde labora, a los contralores internos, al sancionado y al defensor.

El plazo para dictar resolución se podrá ampliar hasta cuarenta y cinco días hábiles más, por una sola vez, a juicio de la autoridad.

3.1.2.2.5. EJECUCIÓN.

La última etapa, la ejecución se hará por el jefe inmediato o el titular de la dependencia o entidad, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Las sanciones que se hayan impuesto se asentarán en el registro de servidores públicos que tendrá carácter de público.

Por último tenemos la etapa de la inconformidad de las resoluciones, las cuales podrán ser impugnadas a través del recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió la resolución o la impugnación directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.2.2.6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que los servidores públicos que hayan resultado responsables derivados de las resoluciones administrativas del procedimiento disciplinario, *podrán impugnarlas mediante el recurso de revocación o por el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

3.1.2.2.6.1. REVOCACIÓN

Conforme al artículo 26 de la Ley en comento, el recurso de revocación; se impondrá directamente ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de *la resolución.*

El recurso de revocación deberá contener lo siguiente:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el *ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;*
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, *desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y*
- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Cuando se interponga el recurso anteriormente referido; La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas señaladas en el artículo 27 de la multicitada ley:

I. En tratándose de sanciones económicas; si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II. En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a. Que se admita el recurso;
- b. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c. Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

3.1.2.2.6.2. Juicio de nulidad

El juicio de Nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; las sentencias firmes que se emitan sólo tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar; se va a ordenar a la entidad o dependencia en la que el servidor público haya trabajado o trabaje, se le restituya en sus derechos.

Las resoluciones que dicte el Tribunal, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

3.1.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La ley Federal del Procedimiento Administrativo establece en su artículo primero, párrafo segundo: "El presente ordenamiento no será aplicable a las *materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional...*".

Por lo que se puede apreciar que cada materia que excluye la Ley Federal de procedimiento administrativo tiene su propia reglamentación y procedimientos para el objetivo que esta dispuesto a cumplir.

3.1.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

México es un país que cuenta con una de las legislaciones, en materia laboral, más avanzadas a nivel internacional. En ella se garantiza la seguridad y la estabilidad en el empleo, la capacitación y el desarrollo del servidor público, su promoción o ascenso, la seguridad social del trabajador y su familia, la constitución de organizaciones sindicales para la defensa de sus intereses comunes, y la existencia de un tribunal que resuelva con apego a derecho; las

controversias que surjan entre los trabajadores y los titulares de las dependencias (...) elevado a rango constitucional, el derecho del trabajo burocrático en México no sólo abre la posibilidad de desempeñarse en el servicio público, sino que permite el desarrollo profesional en el servicio civil, dentro de un clima de seguridad y estabilidad en el trabajo, en correspondencia a la superación, responsabilidad y profesionalización del trabajo.⁸⁸

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B), es pilar fundamental para regular relaciones de trabajo entre el gobierno federal y los servidores públicos y un instrumento jurídico eficaz que ha permitido encontrar los mecanismos adecuados que conjugan, por una parte, los esfuerzos gubernamentales para cumplir con eficacia las funciones que le son inherentes, y por la otra, la superación y el desarrollo integral del trabajador⁸⁹; establece la distinción de los trabajadores de base y los de confianza en el Poder Ejecutivo, en su artículo 5, fracción II; el cual establece lo siguiente: "son trabajadores de confianza:

- I. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

⁸⁸ La administración pública contemporánea en México, sección de obras de administración pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura económica, México, 1993, Pp.242- 243.

⁸⁹ *Ibidem...*, 243.

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio de mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización:
- c) Manejo de fondos o valores
- d) Auditoría
- e) Control directo de adquisiciones
- f) En almacenes e inventarios
- g) Investigación científica
- h) Asesoría o consultoría
- i) Personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y ayudantes
- j) Los Secretarios particulares
- k) Agentes de ministerio Público

En el **artículo 6** señala a los trabajadores que son considerados de base, que son: "los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente". Al respecto, su inamovilidad se verá limitado por el cese justificado del trabajador, previsto en los términos del artículo 46 de la Ley en comento.

El artículo 30 de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su párrafo segundo, se establece que para la imposición de la suspensión y la destitución de los trabajadores de base se observará lo dispuesto por la ley correspondiente aplicable a los trabajadores de base; que en este caso es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, basándose en la causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo.⁹⁰

El artículo 44 enumera las obligaciones de los trabajadores, que son las siguientes:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

90 ARTICULO 30, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos "Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable".

- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Las obligaciones anteriores se asemejan a algunas previstas en la Ley de Responsabilidades administrativas de los Servidores públicos. Olivera Toro considera a las obligaciones del trabajador como las obligaciones que debe *guardar el servidor publico, pero estas están enfocadas al ámbito laboral.*

El **artículo 45** señala: que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento no significa el cese del mismo; este artículo se relaciona con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los *Servidores Públicos en el cual se ratifica la intención de la suspensión, al señalar en la fracción segunda, en su párrafo dos "los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".*

El **artículo 46** menciona los casos en que un trabajador al servicio del Estado podrá ser cesado (destituido o inhabilitado) de su empleo, cargo o comisión cuando sea de manera justificada.

En la Fracción VI del artículo en comento se señala que podrá ser mediante resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mencionando en los incisos a) cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; e) Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores, y; j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Aun cuando la mencionada ley excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, estos gozan de las medidas de protección al salario y disfrutan los beneficios de la seguridad social.

La aplicación de la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se aplica de manera independiente a la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los Servidores públicos; pues como se dijo anteriormente, la ley *burocrática solamente regula las relaciones de trabajo y establece medidas de protección a los derechos laborales establecidos constitucionalmente de los servidores públicos que cumplen con la características de ocupar un puesto de base dentro del Estado y excluyendo a los trabajadores de confianza, los cuales son protegidos de una manera mínima.*

3.2 La corrupción como un mal social en nuestro país.

3.2.1 Semblanza histórica

El concepto mismo de corrupción ha cambiado con el tiempo. "algunas prácticas que hoy se condenan han tenido una larga historia aún dentro de Estados con sólidas tradiciones administrativas. Por ejemplo, la venta de cargos públicos, practicada y defendida extensamente entre los siglos XVII y XVIII en Europa, se empezó a proscribir con la aparición de las burocracias modernas, inicialmente en Prusia y luego en el resto del continente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX".⁹¹

Para Platón, Aristóteles, Tucídides y Maquiavelo la corrupción tenía más que ver con la salud moral del conjunto de la sociedad que con las acciones individuales de las personas. El análisis sólo tendía a los términos de la distribución de la riqueza y del poder, a la relación entre dirigentes y seguidores, a las fuentes del poder y al derecho de los gobernantes a gobernar. Es decir, no se consideraba siquiera el comportamiento corrupto personal porque aun no existía la figura jurídica de la delegación de poder a los ciudadanos. El gobernante lo era por mandato divino y su poder político no se cuestionaba, fuese o no corrupto.

Es hasta que las actividades reglamentarias (recaudación de impuestos, inspecciones, producción y venta de bienes) comienzan a expandirse cuando surge un verdadero aparato administrativo, con roles específicos trabajando por

⁹¹ Cita tomada de Lopez Pressa, José Octavio, Op. Cit, pág. 17.

los intereses sociales y con compensaciones para asegurar la lealtad de los nuevos servidores.

3.2.2 La corrupción y su definición

La corrupción es una alteración o vicio de cualquier naturaleza. En términos políticos y sociales, la corrupción cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho. *Modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley. Afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo hacia las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza en todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo, la corrupción genera además "efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos: afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energía y esfuerzos".*⁹²

Bielsa dice que corrupción en la función pública, es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del estado, esta no es solo las funciones del poder ejecutivo como *poder administrador, sino como lo define Nuñez el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al*

⁹² Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la sesión del jueves 5 de abril de 2001.

comportamiento de sus titulares o al de terceros destinatarios o no del acto funcional. No todas las prácticas corruptas son delitos tipificados en el código. La *corrupción no se limita sólo a las transacciones de dinero, en determinados casos la corrupción es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a los que fueran sus propias convicciones.*

La corrupción es un acto el cual es definido como "todo abuso de un puesto público en beneficio privado"⁹³. En otras palabras, "hay corrupción si un titular de derechos y deberes públicos los aprovecha para ganar una posición de estatus, *para una ventaja personal o para una ventaja financiera privada para si mismo, para su familia, para grupos profesionales, para el partido(...).* lo fundamental es que las decisiones, además de ser políticas, se intercambien con dinero; también con otros recursos, pero que tengan el valor en dinero."⁹⁴

3.2.3 Modalidades de la corrupción.

La corrupción tiene diferentes modalidades, de las que nos interesan son las siguientes:

3.2.3.1 corrupción política.

La corrupción política está ligada al poder ya sea como resultado de la autoridad conferida por elección popular o como parte del ejercicio de la política

⁹³ Definición establecida por el Banco Mundial.

⁹⁴ Caciagli, Mario (1996), Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada, evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Pág. 54.

para conseguir esa autoridad y representación. Está relacionada con la práctica política, a través de diversas formas partidarias, y con el ejercicio de la conducción del gobierno, el parlamento, la función judicial, los gobiernos locales. Se expresan en el ejercicio ilegítimo del poder para fines de provecho personal o de grupo. Tiene profunda vinculación con los centros de poder económico. "la corrupción es percibida por los ciudadanos como el medio a través del cual políticos y funcionarios públicos se enriquecen mediante el cobro de comisiones o la aceptación de sobornos, a cambio de lo cual conceden favores, adquieren bienes y contratan obras o, simple y burdamente, roban los dineros del Estado y abusan de su patrimonio".⁹⁵

"La corrupción política sería la más grave ya que alcanza la esfera donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad. La corrupción política tiende a inhibir la manifestación ideológica de los ciudadanos (con lo cual) las instituciones políticas se vuelven fútiles y el régimen autoritario".

3.2.3.1 Corrupción administrativa.

En seguida tenemos a la corrupción administrativa que se refiere a prácticas de funcionarios públicos para desviar el ejercicio de la institucionalidad y

⁹⁵ Hurtado, Osvaldo; Corrupción, un problema nacional, Palabras pronunciadas en la inauguración del seminario Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción, Quito, Ecuador, 19-21 de octubre de 1998.

las normas públicas, a favor de intereses particulares, a cambio de recompensas económicas o de estatus.

"La corrupción administrativa, por su parte, comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros". Las investigaciones nacionales más recientes, encuentran cuatro tipos diferenciados de corrupción administrativa:

- a. Corrupción eventual menos organizada
- b. Corrupción eventual organizada, por ejemplo en las contrataciones gubernamentales
- c. *Corrupción sistemática menos organizada, como son los casos de corrupción en ventanilla, y*
- d. *Corrupción sistemática más organizada, que es la llevada a cabo por organizaciones de tipo mafioso.*⁹⁶

Diversos autores han identificado las áreas del gobierno más vulnerables a la corrupción lo que nos permite establecer una topología básica de actos corruptos.

Las áreas mas afectadas por la corrupción son:

⁹⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la sesión del jueves 5 de abril de 2001.

- servicios públicos.
- Licitaciones públicas.
- recaudación de ingresos públicos (impuestos ,aduanas).
- Nombramientos de funcionarios públicos.
- Administración de gobiernos locales.

Así podemos establecer que ocurren casos de abusos de funciones:

- los funcionarios venden sus poderes discrecionales al mejor postor .
- los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas.
- los funcionarios viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.

También reciben a cambio de favores:

- los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor.
- los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser adjudicatarias de contratos gubernamentales.

La corrupción es definida como "es el abuso de poder público para obtener un beneficio particular"⁹⁷; en este sentido la corrupción es un acto mediante el cual una persona, ya sea parte del sector privado o público interpone sus intereses personales o los intereses de otros, ya sean familiares o ajenos, para obtener un beneficio que puede ser en dinero o en bienes o servicios.

3.2.4 La corrupción en México.

La corrupción en México es una situación conocida en todos los ámbitos socioeconómicos y así lo demuestran las estadísticas realizadas por una organización en el año 2003, denominada *Transparencia Internacional* que ubica a nuestro país en el lugar número 64 junto con Polonia, de un estudio realizado a 133 países en el Índice de Percepción de la corrupción.

La población en México reconoce que la corrupción se ha vuelto un medio de vida; se da dinero al policía de tránsito para que no lo infraccione, al empleado encargado de realizar trámites para una expedición de licencia de manejo, no se diga en el ministerio público y en otros tantos lugares en los que el servidor público inventa excusas y complicaciones de trámites y servicios para que obtenga beneficios.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos ordenamientos jurídicos, presentada el día 2 de diciembre de 1982, se dice que

⁹⁷ Senturia, J. J.; Enciclopedia de Ciencias Sociales, Vol. VI, 1992, Pág. 388.

"las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases Jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturaliza la función encomendada, así como para garantizar su buena presentación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de los elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone".⁹⁸

El gobierno mexicano ha hecho grandes esfuerzos para combatir a la corrupción; La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es una ley que a través de su código de ética trata de prevenir y erradicar el grave fenómeno de la corrupción.

Como se puede observar, la corrupción es el motivo principal que ocasiona el quebranto de las obligaciones del servidor público ante el Estado y la sociedad, desnaturaliza el objetivo de la administración pública y desmoraliza al servidor público encargado de llevar a cabo las tareas que el Estado tiene encomendadas; si bien es cierto que el egoísmo del ser humano alcanza niveles descomunales; el servidor público como su nombre lo indica y como trabajador al servicio del Estado tiene la obligación de cuidar los intereses de éste y la sociedad, sin anteponer los intereses personales.

⁹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pág. 24.

La conducta del servidor público debe enfocarse hacia el servicio público mediante la correcta aplicación de la ley, en otras palabras ningún funcionario debe actuar en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia del órgano que representa.

El funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones debe considerarse como un servidor público o como dijera Morelos "un siervo de la Nación".

3.3 Las obligaciones o responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o el Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su cumplimiento.⁹⁹

⁹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Derecho disciplinario de la Función Pública, Pág. 23.

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.¹⁰⁰

Las responsabilidades de los servidores públicos están basadas en los preceptos constitucionales que debe regir el servicio público de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; pero no todas las responsabilidades son aplicables a los servidores públicos, porque algunas están destinadas a determinada función.

El problema en la determinación de las sanciones se basa en que se establecen una serie de requisitos que se deben de tomar en cuenta para la determinación de estas; los requisitos a considerar se encuentran establecidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales son:

- I. La 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 en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

100 Ibidem..., Pág. 23.

- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ante esto, la gravedad de las sanciones debe aplicarse en mayor grado a los servidores públicos que reúnen las características de los incisos II, III y VI.

Pero aun así, a pesar de las reformas no se establece claramente cuales responsabilidades son de gravedad menor y cuales son de gravedad mayor, se rige el principio *discrecional en la aplicación de éstas*.

En el artículo 13, párrafo quinto se considera a las siguientes infracciones graves, las cuales son las fracciones VIII, X a XIV, XIX y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Las obligaciones que un servidor público debe cumplir se enumeran de una manera general sin definir la gravedad de la infracción, se debe tomar en cuenta que el código de conducta se dirige de manera general al servidor público lo que ocasiona una imprecisión en la gravedad de la infracción, la gravedad de la infracción de la obligación es debido a que aquel servidor público que ocupa una

jerarquía elevada dentro de la administración pública es acreedor a una infracción grave.

A continuación transcribo el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos destacando la responsabilidades administrativas que se consideran graves cuando se incumple estas.

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea 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;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal,

proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan,

VIII.- INFRACCIÓN GRAVE .-Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- INFRACCIÓN GRAVE .-Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por

resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- INFRACCIÓN GRAVE .-Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- INFRACCIÓN GRAVE.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas,

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

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- INFRACCIÓN GRAVE .-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 las que se refiere la fracción XI;

XIV.- INFRACCIÓN GRAVE .-Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- INFRACCIÓN GRAVE .-Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de Auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.-Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- INFRACCIÓN GRAVE.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen

parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- INFRACCIÓN GRAVE .-Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- INFRACCIÓN GRAVE .- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del 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.

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

A pesar de que se establecen algunos criterios para determinar la gravedad de las conductas por el incumplimiento de las obligaciones, sigue siendo impreciso lo que es una obligación de carácter grave, ya que no se define de manera precisa con respecto de otra obligación.

La imprecisión que se manifiesta en el párrafo anterior puede ocasionar que aquel órgano encargado de imponer la sanción administrativa disciplinaria incurra en exceso de la imposición, pues se deja a carácter discrecional el criterio para la imposición.

3.4 Las sanciones administrativas.

3.4.1. Análisis de las sanciones administrativas en México.

Como se estableció en el capítulo 2, punto 2.2.1, de acuerdo a los lineamientos de Delgadillo Gutiérrez *“fin perseguido con la imposición de la sanción es:*

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

- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la *reparación del daño o indemnización*.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la *destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad*.¹⁰¹

El hecho es que para que se imponga una sanción es necesario que se incumpla con una obligación; y el resultado de la sanción sea el castigo que se impone al infractor para evitar que en lo sucesivo intente cometer otra infracción de la misma naturaleza.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la *infracción es un hecho consumado, aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.*

101 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Pág. 113.

Para determinar las infracciones disciplinarias, en nuestro sistema jurídico se ha establecido que cuando se constituye el hecho ilícito no queda lugar a dudas de que se trata de una infracción administrativa por ser contraria a lo establecido en alguna de las infracciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

Derivado del hecho violado se deduce que es un acto consumado; es decir, que ya se realizó y su consecuencia fue causar un daño o perjuicio, tanto a la administración pública como al particular que es el destinatario de la actividad de la administración pública; así como el incumplimiento de una obligación tendiente a preservar los valores que rigen la función pública.

La falta de una tipificación precisa de las sanciones administrativas deja mucha discrecionalidad en las autoridades competentes (los contralores internos y titulares de las áreas de responsabilidades) para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, la imposición de las sanciones; si bien la Secretaría ha realizado serios esfuerzos para uniformar los criterios de imposición de sanciones y, en general, de todo el procedimiento administrativo.¹⁰²

A continuación presentaré un cuadro, en el cual se exponen todas las sanciones administrativas disciplinarias, en las cuales se determina si realmente

102 Godolfino Humberto Juárez Mejía, La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, Pág. 143.

son sanciones administrativas disciplinarias y cuales no deberían ser incluidas como tales:

SANCIÓN	FUNDA- MENTO LEGAL	ARTÍCULO	FINALIDAD	CUM- PLE CON SU CARÁC- TER DE SAN- CIÓN	ÓRGA- NO QUE LA APLICA	¿ES REAL- MENTE COERCI- BLE?
AMONESTA- CIÓN	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	A. 13 F. I	Prevenir la comisión de un ilícito, Es una advertencia de aplicar una sanción mayor	No es una sanción	Secretaría de la Función Pública impone y el superior jerárquico aplica.	No es coercible, pues solamente es una advertencia.
SUSPEN- SIÓN	Igual que el anterior	A. 13 F. II	Es una medida para realizar una investigación Se separa al servidor público de sus funciones temporalmente para evitar que pueda utilizar la influencia de su empleo, cargo o comisión en la investigación de la que es presunto responsable.	No es un sanción	Secretaría de la Función Pública impone y el superior jerárquico aplica para efectos de investigar las conductas del servidor publico.	Sólo es una facultad discrecional que se aplica para llevar a cabo una investigación y determinar si el servidor público cometió las infracciones que se le imputan. Por lo tanto no

						es una sanción administrativa disciplinaria.
DESTITUCIÓN DEL PUESTO	Igual que el anterior	A. 13 F. III	Deja sin efecto el nombramiento de la relación jurídico laboral con el Estado.	Si es una sanción, se aplica a sanciones graves.	Secretaría de la Función Pública impone y el superior jerárquico aplica. Si son trabajadores de confianza se aplica se solicita al Tribunal de Conciliación y Arbitraje.	Se termina la relación laboral. Su aplicación es obligatoria.
SANCIÓN ECONOMICA	Igual que el anterior	A. 13 F. IV	Es una reparación del daño. Se aplica independientemente de la sanción que se haya impuesto.	Es un sanción de grave para el servidor sancionado.	Secretaría de la Función Pública. impone sanción. S.H.C.P aplica al constituir -se crédito fiscal.	Si es una sanción y en su ejecución se puede utilizarse la fuerza para hacer efectivo su cumplimiento mediante el procedimiento

						administrativo de ejecución
INHABILITACIÓN	Igual que el anterior	A. 13 F. V	Evita que el servidor público sancionado se desempeñe un cargo, empleo o comisión durante un periodo largo de tiempo que puede ser de diez a veinte años, según la gravedad de la conducta.	Es una sanción grave para el sancionado	Secretaría de la Función Pública impone y el superior jerárquico aplica.	Es una sanción administrativa disciplinaria muy grave pues se prohíbe que el servidor público puede desempeñar un empleo cargo o comisión durante un periodo largo de tiempo dentro de la administración pública.

3.4.2. La coercibilidad de las sanciones administrativas.

Como se pudo apreciar en el punto anterior, las sanciones administrativas disciplinarias tienen diversas finalidades, y la fuerza coercitiva de estas radica en la facultad de hacer inviolable una norma jurídica, de ahí se supone la gravedad de la sanción en que incurre el servidor público, porque como se pudo observar las sanciones administrativas enmarcadas en la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13 se enumeran de la sanción más mínima a la más grave.

Aunado a esto se debe tomar en cuenta el hecho consumado, es decir la obligación violada y las características que determinan la gravedad de la sanción a aplicarse.

Es importante determinar los elementos esenciales de la sanción administrativa disciplinaria una vez que el servidor público incumple con alguna de las obligaciones legales establecidas, dichos elementos son:

1. ACTO U OMISIÓN. Incumplimiento de una obligación destinada a preservar el correcto desarrollo de la función pública.

- Para que exista una infracción es necesaria la manifestación de una conducta, positiva o negativa contraria a lo que se establece en la norma jurídica.

- Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona materializadas en una acción o abstención, ya que no basta querer la realización de la conducta, sino que es necesario que se manifieste esta.

- El hecho material debe ser violatorio de una obligación que esta previamente establecida en una norma jurídica, ya que en nuestro sistema

jurídico y siguiendo el principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones a fin de cumplir eficazmente la función encomendada.

2. SUJETOS. El servidor público.

· Es el autor del hecho ilícito, que es un individuo con relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el poder público, sujeto a una relación jerárquica y a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

· Si el sujeto no se encuentra en las anteriores condiciones no podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica nacen para él las obligaciones como servidor público.

3. OBJETO. Preservar los valores de la función pública, y evitar que el servidor público cumpla con las tareas de la administración pública.

· Es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia que se manifiesta con el propósito de mantener el orden para mantener el adecuado funcionamiento de la administración pública.

· El autor Francisco Bueno Arus opina que "...el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitado: mantener a los funcionarios en la observación de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas, que en otras palabras es el preservar la disciplina.

· Por ello es importante el establecimiento de valores (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) fundamentales que deben estar previstos en todo el ejercicio del poder público, y cuya trasgresión produce la infracción disciplinaria.

Del análisis anterior se demuestra que las sanciones que realmente deberían ser consideradas sanciones administrativas son la destitución, la inhabilitación del empleo, cargo o comisión y la sanción económica, las primeras dos por que obligan al servidor público separarse del ámbito de la función pública y la sanción económica, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, al otorgársele el carácter de crédito fiscal su medio de coacción puede ser por medio de la fuerza al implantarse el procedimiento administrativo de ejecución y embargar incluso los bienes del servidor sancionado.

Por lo que respecta a la amonestación y la suspensión no tienen fuerza coercitiva, es más ni siquiera cumplen con la característica de sanción, por que *nisiquiera logran que el servidor público se aleje de las conductas que supuestamente se le atribuyen y que podrían ocasionar que en un futuro*

incurriese en las conductas contrarias al desempeño de la función pública; pues la amonestación simplemente es una advertencia que se hace al servidor público para que se abstenga de cometer una infracción que pudiera ocasionar una sanción mayor y aun se hay un hecho que origine la imposición de la sanción administrativa disciplinaria; y la suspensión solamente es un medio por el cual se separa al servidor público presunto responsable de su cargo, empleo o comisión para evitar que pueda interferir en las investigaciones de las infracciones que se le atribuyen supuestamente; es decir, la suspensión es una medida procedimental para facilitar el eficaz desempeño del procedimiento disciplinario de carácter discrecional de la autoridad encargada de imponer las sanciones administrativas disciplinarias.

3.5 La Secretaria de la Función Publica como autoridad sancionadora de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.5.1 Marco jurídico de la Secretaria de la Función Pública.

3.5.1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 37, Fracción XVII; que una de las atribuciones que tiene la Secretaría de la Función Pública es: "Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las

sanciones que correspondan en términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes al Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”

3.5.1.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos atribuye a la Secretaría de la Función Pública como el órgano encargado de aplicar las sanciones administrativas disciplinarias.

3.5.1.3 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública establece en el artículo 2, que para el Auxilio de los asuntos, competencia de la Secretaría se auxiliará de unidades administrativas, entre ellas la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la cual se divide a su vez en Dirección General Adjunta de Responsabilidades y Dirección de Responsabilidades.

En los artículos 32, 33 y 34 establece las atribuciones que tienen a su cargo las unidades administrativas antes mencionadas tendientes al inicio del

procedimiento administrativo, investigación y aplicación de las sanciones administrativas.¹⁰³

103 Artículo 32.- La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la integración del Padrón de Servidores Públicos obligados a presentar la declaración patrimonial, y tramitar y sustanciar los procedimientos disciplinarios derivados de las denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República y actuar igualmente en los procedimientos que por acuerdo de atracción o de Secretario deba conocer directamente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VIII. practicar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, las investigaciones que corresponden por el incumplimiento por parte de los servidores públicos por las prevenciones a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual podrá obtener la práctica de las visitas de las auditorías en los términos de la Ley;

IX. Turnar a los órganos internos de control de control de las dependencias, órganos desconcentrados y en como la Procuraduría General de la República, los expedientes relativos a las investigaciones que se hubieren practicado, cuando de las mismas se deriven responsabilidades en las que aquellas puedan imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

X. imponer las sanciones que competen a la Secretaría, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, cuando de las denuncias a que se refiere la fracción I de este Artículo, se determinen responsabilidades administrativas en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a dicha Ley a fin de garantizar el cumplimiento de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción;

XII. recibir, tramitar y resolver, en su caso, en los términos del artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares que deriven de las denuncias a que se refiere la fracción I de este artículo;

ARTÍCULO 33.- La Dirección General Adjunta de Responsabilidades tendrá las siguientes atribuciones:

I. Citar, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al responsable a la audiencia a que se refiere el artículo 64 de dicho ordenamiento legal;

II. ordenar la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias cuando no se cuente con los elementos suficientes para proponer la resolución respectiva, así como acordar el cierre de instrucción del procedimiento;

III. determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, cuando a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

IV. Revisar el proyecto de resolución en el procedimiento administrativo de responsabilidades y someter a consideración del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como proporcionar la realización de las acciones que procedan conforme a la Ley de la materia, a fin de garantizar el cumplimiento de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de las infracciones y;

ARTÍCULO 34.- la Dirección de Responsabilidades tendrá las siguientes atribuciones:

I. Practicar todas las diligencias que se estime pertinentes a fin de integrar debidamente el expediente relacionado con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos, así como expedir el auto de inicio o radicación para instruir el procedimiento administrativo a que se refiere al artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

II. acordar, en su caso, la acumulación de procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, así como el desglose de actuaciones;

III. Levantar y suscribir las actas administrativas relativas al desahogo de las audiencias a que se refieren las fracciones I y III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como emitir los acuerdos y llevar a cabo, con el auxilio del personal adscrito a la propia Dirección, las actuaciones o solicitudes de información que requiera la instrucción del procedimiento previsto en el artículo 64 del ordenamiento citado, con excepción de aquellos acuerdos y diligencias que corresponda llevar a cabo a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades;

Por lo tanto la Secretaría de la Función Pública es el órgano encargado de imponer las sanciones administrativas disciplinarias, a través del procedimiento disciplinario, emitir la resolución en la que se determinen las sanciones y hacerlas saber al servidor público responsable y al titular de la dependencia o al superior jerárquico para que las ejecute de manera inmediata.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA

4.1. Adopción del término procedimiento administrativo disciplinario para especificar la autonomía de esta materia.

Para la estructuración de un Derecho disciplinario se requiere la adecuada sistematización de principios e instituciones propias que deriven de la regulación uniforme del fenómeno particular, a partir de la identificación de los valores fundamentales que presiden su existencia, las obligaciones de los sujetos para preservar esos valores, los procedimientos para su imposición, los órganos competentes, los medios de defensa en contra de las resoluciones en que se impongan esas sanciones.

En materia jurídica se ha escrito sobre la formación de diversas ramas del Derecho, unos planteando su autonomía científica, y otros sosteniendo solamente su autonomía didáctica o profesional dentro de una sola unidad.

La descomposición del Derecho en diversas ramas, la explica Carnelutti en los siguientes términos: "Ocurre a los científicos del Derecho, que para poder estudiar éste formidable mecanismo, lo han de hacer trozos. No de otro modo se comportan los médicos con el cuerpo humano y los ingenieros con las máquinas. En suma, hay que deshacer el Derecho para estudiar el Derecho, pero recordando siempre que un trozo no es el Derecho, sino parte del Derecho; y la realidad de la parte excluye la realidad del todo. Esto quiere decir que la descomposición del

Derecho es un procedimiento necesario de nuestra ciencia; pero puede conducir a gravísimos errores sino se acompaña del conocimiento de lo que nosotros observamos es más bien el cadáver del derecho que el Derecho vivo, porque la vida, o sea la realidad del Derecho no esta en ninguna parte, sino en todo y en su unidad".¹⁰⁴

Cuando se habla de una rama "autónoma del Derecho" se desprende identificar un conjunto uniforme de principios, instituciones, normas, procedimientos, etcétera, dentro de una unidad, lo que nos coloca lisa y llanamente frente a una "rama del Derecho", ya que, como lo expresa Aftalion. " no cabe hablar de una rama autónoma, sino a lo sumo, de un recuadro o ramal mas o menos excepcional (Derecho de excepción) o especializado (Derecho especial)".¹⁰⁵

El derecho administrativo ha regulado el fenómeno disciplinario en la función pública, por tratarse de una materia que se manifiesta en la función administrativa, en la que participan sujetos de Derecho Administrativo, regulado por leyes de esta naturaleza.¹⁰⁶

La vigilancia de las conductas de los servidores públicos dentro de la administración pública está conformada por una serie de instituciones y órganos destinados a la imposición de sanciones de los sujetos que incumplen con los

¹⁰⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Derecho Disciplinario de la Funcion Publica, Pp. XVI - XVII, introduccion

¹⁰⁵ Ibidem, ...XVIII

¹⁰⁶ Ibidem, ...XX.

lineamientos que se imponen para preservar el buen funcionamiento de la función pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal; su objeto es reglamentar, en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El código administrativo de conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,

- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Ahora bien, es necesario que se unifiquen los criterios, tanto doctrinal como legislativo para que el procedimiento relativo a sancionar la conducta de los servidores públicos sea considerada una rama del derecho; en este caso dentro del *derecho publico, perteneciente al derecho administrativo por que se manifiesta para las personas que tiene una relación dentro de la función administrativa*; de esta manera debe adoptarse el termino Administrativo.

Y la adopción del término disciplinario es para especificar que es el medio por el cual se trata de evitar que el servidor público incumpla con los deberes que la función pública impone.

De esta manera se consideraría como Derecho Disciplinario de la Función Pública definiéndola a la manera que propone Delgadillo Gutiérrez "es una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, *principios e instituciones relativos a la disciplina en el ejercicio de la función pública*, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y los procedimientos para su aplicación e impugnación."¹⁰⁷

107 *ibidem*,...162.

4.2 Necesidad de especificar las responsabilidades de los servidores públicos de acuerdo a la jerarquía en el desempeño de su función.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contiene las obligaciones que debe cumplir el servidor público en el desempeño de sus funciones; estas obligaciones, como se dijo anteriormente están basadas en los principios constitucionales del artículo 113 que rigen la función pública, como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y la eficacia. Las obligaciones del citado artículo se enumeran de una manera general; es decir, están destinadas a todo servidor público, pues hay funciones que son delegadas exclusivamente a funcionarios y otras a los empleados, con responsabilidad y con un grado de preparación educativa muy diferente.

Surge aquí un problema en la determinación de las obligaciones; en la cual no todas las responsabilidades son aplicables a todos los servidores públicos; sino que estas pueden ser quebrantadas por determinado servidor público, ya sea funcionario, empleado o encargado; pues cada servidor tiene asignada una función que debe cumplir.

Por otra parte debe considerarse que para determinar la gravedad de la sanción administrativa disciplinaria es preciso determinar la obligación con el precepto constitucional que rige la función pública, estimarse conveniente que si se aplica esta precisión a la Legislación aplicable al servidor público, se podrá determinar de una manera eficaz y precisa la sanción administrativa disciplinaria.

Aunado a todo esto es también preciso tomar en cuenta los elementos que marca el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

- I. La 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 en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En el artículo 13, párrafo quinto se considera a las siguientes infracciones graves, las cuales son las fracciones VIII, X a XIV, XIX y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Debido que el objeto de la presente ley es preservar los valores constitucionales que rige a la función pública por parte de todos los servidores

públicos, dentro de la propia ley se debe especificar el alcance de que tipo de servidor público se le aplica el incumplimiento de una obligación. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala "cada una de las obligaciones de referencia están directamente relacionadas con los cinco valores, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponde sólo a cada uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación puesto que, por ejemplo, al faltar a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se estaría afectando a la legalidad, lealtad y honradez."¹⁰⁸

A continuación se propone el siguiente cuadro, en el cual cada obligación se atribuye a determinado servidor público, ya sea de manera general, o de manera específica de acuerdo a su empleo, cargo o comisión, la gravedad de la obligación y el precepto constitucional aplicable al servicio público.

GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD (artículo 13, párrafo quinto) de la L.F.R.A.S.P.	RESPONSABILIDAD Artículo 8 de la L. F. R. A. S. P.	PRINCIPIO CONSTITUCIONAL que rige al servidor público.	JERARQUIA DEL SERVIDOR PUBLICO. Que incumple con la responsabilidad
	I.- Cumplir el servicio que le sea 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;	Legalidad	General
	II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y	Legalidad	Todo servidor público y a aquellos que utilizan recursos públicos

	la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;		
	III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;	Eficacia	Funcionarios públicos que aplican recursos públicos federales
	IV.-Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;	Honradez	General
	V.-Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;	Lealtad	General
	VI.-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;	Eficacia	Relacionado con la L. F. T. S. E.
	VII.-Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan,	Lealtad	Empleados y todo aquel que esta subordinado a un superior jerárquico
INFRACCIÓN GRAVE .-	VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;	legalidad	Para todo servidor público
	IX.- Abstenerse de disponer o	imparcialidad	Funcionarios

	autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;		
<u>INFRACCIÓN GRAVE</u> .-	X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;	imparcialidad	Funcionario
<u>INFRACCIÓN GRAVE</u>	XI.-Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;	Honradez	Funcionario
<u>INFRACCIÓN GRAVE</u>	XII.-Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga	honradez	Para todo servidor público

	<p>en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.</p> <p>Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;</p>		
<p>INFRACCIÓN</p> <p>GRAVE .-</p>	<p>XIII.- 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 las que se refiere la fracción XI;</p>	Honradez	General
<p>INFRACCIÓN</p> <p>GRAVE .-</p>	<p>XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en</p>	Honradez	Funcionarios

	el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;		
	XV.- <i>Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;</i>	Legalidad	Todo servidor público
INFRACCIÓN GRAVE .-	XVI.- <i>Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de Auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;</i>	Legalidad	Todo servidor público
	XVII.- <i>Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;</i>	Legalidad	Superior jerárquico (funcionario)
	XVIII.- <i>Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;</i>	Legalidad	Todo servidor público
INFRACCIÓN GRAVE	XIX.- <i>Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;</i>	Legalidad	Todo servidor público
	XX.- <i>Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá</i>	Honradez	Funcionarios y servidores que aplican recursos públicos federales

	celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el <u>servicio público</u> ;		
	XXI.-Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;	Legalidad	Para todo servidor público
<u>INFRACCIÓN</u> <u>GRAVE</u>	XXII.-Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;	Lealtad	Superior jerárquico (funcionario)
<u>INFRACCIÓN</u> <u>GRAVE</u>	XXIII.-Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del 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.	Honradez	Superior jerárquico (Funcionario)
	XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público	Legalidad	General

Como se pudo observar en el cuadro anterior la gravedad de las sanciones administrativas disciplinarias no se aplican a todos los servidores públicos; de las infracciones graves se puede decir que solamente las responsabilidades de las fracciones X, XI XIV, XXI y XXIII Son aplicables a los servidores públicos de alto rango (funcionarios) y las responsabilidades de las fracciones VIII, XII, XIII, XVI y XIX son aplicables a todos los servidores públicos sin distinguir el puesto que ocupan en la administración pública.

Como se estableció en el punto 3.3 del capítulo 3, para la aplicación de sanciones de carácter grave es necesario tomar en cuenta las siguientes características del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos que debe reunir un servidor público responsable del incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone, las cuales son:

- las circunstancias socioeconómicas del servidor público.- lo que debe entenderse que a mayor nivel socioeconómico del servidor público, debe aplicarse una sanción mayor, pues la posición económica y el nivel cultural que posee no da motivo a obtener beneficios ajenos.
- Nivel jerárquico y antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad del servicio.- implica que la jerarquía del servidor público entre mayor sea, conoce perfectamente de las relaciones de poder derivadas de su función y la manera en que puede incumplir las obligaciones y hacer que su personal

subordinado influya en la comisión de las infracciones que rigen en el servicio público.

En cambio un servidor público de jerárquica menor puede ser inducido a la comisión de las infracciones.

Por lo que respecta a la antigüedad y los antecedentes origina que el servidor público infractor conoce perfectamente de sus obligaciones y esta conciente de los riesgos en que puede incurrir; y los antecedentes del *servidor implican que si ha sido sancionado anteriormente es un factor que desemboca en la aplicación de la sanción.*

El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.- mientras mayor sea el beneficio obtenido, *se impondrá la cuantía de la sanción, la cual constitucionalmente no podrá exceder de tres tanto del beneficio, lucro, daño o perjuicio ocasionado al Estado o al particular por haber incumplido en las obligaciones.*

El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio obtenido quedará compensado con la sanción económica, establecida en el artículo 13, fracción IV y a su vez en el artículo 15, cuando se incumple una obligación establecida en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y establece igualmente que esta

sanción no podrá exceder de tres tantos del daño, lucro o perjuicio ocasionado.

4.3 Necesidad de adoptar el término Sanción Administrativa Disciplinaria en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La legislación aplicable a los servidores públicos menciona los términos, responsabilidad administrativa, sanción administrativa, los cuales pueden confundirse con las sanciones administrativas aplicables a los gobernados.

Por otra parte, la doctrina denomina a los términos anteriormente citados como responsabilidades disciplinarias, sanción disciplinaria y procedimiento disciplinario.

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas, la doctrina diferencia

las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público, las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en el que la violación del mandato general lo hace acreedor a una sanción policial.

Cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca(...). Para una mayor precisión y relimitación del contenido y la naturaleza de las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.¹⁰⁹

En este sentido la finalidad de las sanciones administrativas disciplinarias tiene como propósito preservar la conducta del servidor público para que se desarrolle de una manera eficaz la función pública que se le ha atribuido por parte del Estado. Este tipo de sanciones se diferencian por qué solamente son aplicables a las personas que tienen la característica de ser servidor público y no son aplicables a ninguna otra persona que reúna esta característica.

Carlos María Sáenz en su libro *La Ley*, hace la aclaración de que "Tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder de imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen

109 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Pp.115- 117.

su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración".

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

Los elementos de las sanciones administrativas disciplinarias son:

- objeto.- preservar la vigencia de los valores constitucionales que rigen la función pública.

- sujeto.- todo servidor público que tiene una relación directa con las actividades del Estado.

- acto u omisión.- el incumplimiento de una obligación destinada a preservar el correcto desarrollo de la función pública.

- procedimiento propio relativo a la disciplina interna de la administración pública.

Las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto de la actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las

normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

A lo anterior se propone lo siguiente: si bien es cierto, que el servidor que el servidor público incumple con las obligaciones impuestas para preservar la función pública, se dan de carácter interno (dentro de la administración pública) su correspondiente sanción será de carácter interno, al igual que el procedimiento aplicable para imponer las sanciones correspondientes.

Aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas estas son infracciones disciplinarias, presto que la naturaleza de la infracción violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado.

"la falta disciplinaria derivará siempre, dentro de la relación de supremacía especial que vincula al funcionamiento con la administración, de una infracción a las obligaciones que la ley o el reglamento imponen a sus servidores, (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes de los otros deberes que como ciudadano (supremacía general) corresponden al funcionario público y de cuya violación pueden surgir las responsabilidades civil o penal"¹¹⁰

Delgadillo Gutiérrez señala "cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción

110 Quintana Matos, Armida, Pág. 89

administrativa, o en caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público."¹¹¹

Se propone que las sanciones aplicables a los servidores públicos sean denominadas de la siguiente manera:

· Sanción Administrativa Disciplinaria;

Las razones son las siguientes: los términos administrativa disciplinario son para delimitar el campo de acción de éstos; pues el término administrativo especifica que se aplicará dentro de la administración pública y el término disciplinario es la medida para evitar que el servidor público incumpla con los deberes que la función pública impone.

4.4 Desglosar el carácter disciplinario de las sanciones administrativas de acuerdo al fin que persiguen.

De lo anteriormente expuesto en el análisis de las sanciones administrativas disciplinarias (ver punto 3.4), las únicas sanciones administrativas disciplinarias que deberían estar incluidas en su carácter de tal, en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son: la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, ya que estas

¹¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Derecho disciplinario de la Función Pública, Pág. 83.

posen la fuerza coercitiva de sancionar al servidor público de la administración pública y sancionarlo económicamente por el beneficio económico que hubiere obtenido o los daños y perjuicios que hubiere ocasionado al Estado o a los particulares, y además que se creó en esta sanción la modalidad de ser Crédito fiscal y que dispone del procedimiento administrativo de ejecución en el que puede ser embargado si no cumple con la resolución; la fuerza coercitiva, como se estableció anteriormente se basa en preservar el estado de Derecho.

En cambio la amonestación y la suspensión deberían no ser incluidas en la disposición anteriormente citada, por que, en primera la amonestación es solamente una advertencia que se hace para que el servidor público se abstenga de cometer un ilícito, ya sea administrativo o trascienda al ámbito penal y esta basada en un supuesto del cual ni siquiera se tiene certeza de que es una infracción. En tanto que la suspensión, es solamente una medida discrecional que tiene el órgano que esta investigando las conductas ilícitas del servidor público probable responsable para separarlo de su cargo y evitar que pudiera interferir en las investigaciones. Solamente es una medida para realizar de manera eficaz el procedimiento administrativo disciplinario, en tanto solamente se debería incluir como una medida que se realiza para que el procedimiento administrativo disciplinario marche correctamente.

En este caso las sanciones administrativas disciplinarias solamente deberían ser represivas, pues el fin que se persigue es el mejoramiento de la función

pública, y el sólo hecho de incumplir con una función que se destina al bien de la sociedad debe ser el motivo de reprimir al infractor por su desagradable conducta.

4.5. Necesidad de que se derogue a la amonestación y la suspensión del Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Partiendo del análisis del punto 3.4 (análisis de la sanciones administrativas en México), se llega a la conclusión de que las sanciones vigentes en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 13 deberían ser derogadas dos sanciones que en realidad no tiene el carácter de sanción administrativa disciplinaria, como lo son: la amonestación y la suspensión.

Del artículo trece de la ley en comento sólo se debe de considerar como sanciones administrativas disciplinarias a la destitución, sanción económica y la inhabilitación, por poseer la fuerza coercitiva de reprender al servidor público por el incumplimiento de las obligaciones asignadas para el adecuado desarrollo de la función que se le ha encomendado y preservar los valores de la función pública y el Derecho.

La amonestación es solamente una advertencia, que trata de prevenir la comisión de un ilícito, que en caso de desobedecer a esta amonestación se procederá a aplicar una sanción mayor.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, sino solo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

La amonestación en su origen trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción.¹¹²

En lo que respecta a la suspensión; esta solamente es una medida procedimental en la cual se separa al servidor público para evitar que con motivo de la influencia de su cargo empleo o comisión pudiera intervenir en la investigaciones que determinarían el carácter de su conducta.

Es una medida "a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor público denunciado quede en posibilidad de interferir con las indagaciones".¹¹³

Quintana Matos señala "la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de

112 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Pag. 127.

113 Godofino Humberto Juárez, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales. 1ª Edición, Porrúa, México, 2002, Pág. 142.

la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial".¹¹⁴

¹¹⁴ Delgadillo, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pág. 128- 129.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

Una de las finalidades que la Administración Pública tiene es satisfacer *necesidades de interés público*; para que pueda cumplir con esta actividad es necesario que reúna los recursos necesarios para realizarla; para esto, como quedó establecido en la definición que se propuso en el capítulo 1: "La Administración Pública es un conjunto de medios de acción, a cargo del Poder ejecutivo para satisfacer necesidades de interés público que no estén destinadas a los particulares, señalados por la Constitución, con una forma de organización jerarquizada y con elementos para desarrollar su actividad de carácter personal, *patrimonial, estructura jurídica y procedimientos técnicos*", los medios que en la definición se incluyen son los elementos patrimoniales, personales, estructura jurídica y procedimientos técnicos; los cuales si faltará uno de estos, la administración pública no podría cumplir su actividad. De los elementos anteriormente mencionados nos interesan el elemento personal y la actividad de la administración pública.

SEGUNDA:

La Administración Pública, para que pueda realizar su actividad se han creado diversas teorías, de las que destacan: A) orgánica o subjetiva; y B) *dinámica, funcional u objetiva*. La *Teoría orgánica o subjetiva* establece que el encargado de realizar las actividades de la administración pública son los órganos que parten del Poder Ejecutivo y las entidades que dependen de él directa o

indirectamente, como las Secretarías de Estado y los órganos descentralizados, desconcentrados, descentralizados y las empresas mercantiles y los fideicomisos.

La teoría dinámica, funcional u objetiva es la realización de la actividad del órgano que forma parte de la administración pública.

TERCERA:

El elemento dinámico, funcional u objetivo es la realización de actividades de interés general que son los servicios públicos, destinados a los gobernados que no pueden satisfacerlos por si mismos y que las empresas particulares no pueden hacerlo.

CUARTA:

Dentro del elemento subjetivo u orgánico se encuentra al elemento personal, que es el encargado de realizar las atribuciones del órgano de la administración pública, al elemento personal se le identifica como servidor público.

QUINTA:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 108, a quienes considera servidor público. El servidor público es aquella persona que realiza una función pública, mediante la cual esta ligado al Estado. El termino servidor público es un término genérico, por que incluye a todas las personas que tienen una relación laboral con el Estado,

SEXTA:

Del término genérico de servidor público, se divide a su vez en funcionarios, empleados y encargados públicos; a su vez los funcionarios tienen facultades de dirección y ordenar, en tanto que los empleados prestan un servicio determinado de carácter permanente, caracterizado por un vínculo laboral.

SÉPTIMA:

La función pública que realiza el servidor público es una actividad que el Estado le atribuye para poder realizar a través de este la satisfacción de intereses generales (servicios públicos), constituida en derechos y situaciones que los vincula con el Estado.

OCTAVA:

La función pública esta ligada a una serie de responsabilidades que el servidor público debe preservar para que su función se desarrolle de una manera efectiva y no se cause un perjuicio al Estado o a los particulares.

Las responsabilidades están establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, en su artículo 8 y están basadas en los preceptos constitucionales que rigen la función pública, que son : la legalidad, honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficacia.

NOVENA:

El incumplimiento a las responsabilidades da lugar a que incurra en una *falta disciplinaria que se sancionará administrativamente.*

DÉCIMA:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 a 114, ha establecido un apartado, denominado "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" destinado a *establecer las responsabilidades de los servidores públicos y el tipo de sanción en que puede incurrir por el descuido o aprovecharse indebidamente de su función de su función; en el que se establece que el servidor podrá ser sujeto de ser sancionado por las vías penales, civiles, juicio político y administrativo de manera independiente.*

DÉCIMA PRIMERA:

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las responsabilidades que los servidores públicos deben cuidar en el ejercicio de sus funciones, así como las autoridades encargadas de aplicar *las sanciones administrativas correspondientes, las sanciones aplicables a las conductas que indebidamente realizaron; así como regular la situación patrimonial de los servidores públicos.*

DÉCIMA SEGUNDA:

Cuando los servidores públicos incumplen con algunas de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están sujetos a un procedimiento destinado a realizar las *indagaciones acerca de las conductas ilícitas de los servidores públicos en el cual se determinara sus sanción correspondiente.*

DÉCIMA TERCERA:

Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos son: la amonestación , que puede ser privada o pública; la suspensión de su empleo, cargo o comisión ; la destitución del puesto ; la sanción económica; y , la inhabilitación *temporal que puede ser de diez a veinte años, según la gravedad de la falta.*

DÉCIMA CUARTA:

De todas las sanciones administrativas que son aplicables a los servidores públicos, no todas cumplen su carácter de sanción administrativa; pues como que do establecido en el desarrollo de este trabajo, las sanciones que no deben ser *consideradas sanciones administrativas son: la amonestación, por basarse en una mera suposición de que el servidor pudiere estar incurriendo en una falta que afecte el servicio público que se le ha conferido, solamente se basa en un hecho del cual no se tiene certeza de haberse realizado y la suspensión, que es utilizada para separar del cargo al servidor público para efectos de investigación y evitar que pudiese intervenir en las investigaciones de los hechos que se le atribuyen; es decir*

la suspensión es solamente una medida procedimental para evitar que el presunto infractor pudiese intervenir en las investigaciones.

DÉCIMA QUINTA:

Las sanciones administrativas que si deben ser consideradas como sanciones administrativas, por su fuerza disciplinaria son: la destitución del puesto, pues termina con la relación laboral del servidor público en caso de ser culpable de los hechos que se le atribuyeron; la sanción económica que casi siempre va a unida a otra sanción y su medio de efectividad es prácticamente obligatoria pues a este tipo de sanción se le da el carácter de crédito fiscal y su medio para hacerlo efectivo será mediante un procedimiento administrativo de ejecución en caso de que el sancionado no quiera cubrir con esta sanción , y se regirá por la legislación fiscal aplicable; y por último tenemos a la inhabilitación, que consiste en separar al servidor público de la actividad de la administración pública, no ocupando otro empleo cargo o comisión durante un término de diez a veinte años dependiendo de la gravedad de la falta, esta sanción es aplicable por conductas sumamente graves.

DÉCIMA SEXTA:

La Secretaría de la Función Pública es la autoridad encargada de aplicar las sanciones administrativas para los servidores públicos de la administración pública federal, cual tiene la obligación de comunicar a los superiores jerárquicos de los servidores sancionados para que las apliquen.

DÉCIMA SÉPTIMA:

La Secretaría de la Función Pública, delega esta atribución de aplicar las sanciones administrativas a las unidades administrativas de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la cual se divide a su vez en Dirección General Adjunta de Responsabilidades y Dirección de Responsabilidades.

DÉCIMA OCTAVA:

Los términos de responsabilidad administrativa, procedimiento administrativo y sanción administrativa deben de ser cambiado a los términos de "administrativo disciplinario", para poder delimitar el campo de acción de éstos; pues el término *administrativo* especifica que se aplicará dentro de la administración pública y el término disciplinario es la medida de carácter interno para evitar que el servidor público incumpla con los deberes que la función pública impone; quedando de la siguiente manera:

- Responsabilidad Administrativa Disciplinaria.
- Sanción Administrativa Disciplinaria, y
- Procedimiento Administrativo Disciplinario.

DÉCIMA NOVENA:

El procedimiento administrativo disciplinario debe ser considerado como una disciplina jurídica; pues se ha determinado que para que una disciplina sea autónoma debe poseer instituciones propias, regulación normativa del hecho que se pretende reglamentar, las obligaciones de los sujetos del hecho que se

pretende reglamentar, y el procedimiento relativo para imponer las sanciones consecuentes del incumplimiento de la ley.

VIGESIMA:

El procedimiento administrativo disciplinario se deriva del Derecho Administrativo, porque se manifiesta dentro de la Función Administrativa, y en la que se encuentran sujetos de Derecho Administrativo; es decir, servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel; Derecho Administrativo, Curso I, 12 edición, Porrúa, México, 1995.
2. Acosta Romero, Miguel; Derecho Administrativo Especial, tomo .II, Porrúa, México, 1999.
3. Acosta Romero Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, 2 edición ,Porrúa, 1999, México.
4. Caciagli, Mario (1996), Cientelismo, corrupción y criminalidad organizada. evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
5. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo. Curso I, Ed. Limusa, 5ª edición, 1996.
6. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Porrúa, México, 2001.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública, I. N. A. P, 1992.

8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Porrúa, México, 2001.
9. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 40 edición, Porrúa, México, 2000.
10. Galindo Camacho, Miguel; Derecho administrativo, Tomo I, Porrúa, México, 1995.
11. García Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, 46 edición, Porrúa, México, 1994.
12. Godolfino Humberto Juárez, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales, 1ª Edición, Porrúa, México, 2002.
13. Hurtado, Osvaldo; Corrupción, un problema nacional. Palabras pronunciadas en la inauguración del seminario Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción, Quito, Ecuador, 19-21 de octubre de 1998.
14. La administración pública contemporánea en México, sección de obras de administración pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1993

15. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio; Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, 2 edición, México, 2001.
16. Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo, 4 edición, Porrúa, México, 2000.
17. Pffiner, John M., Public Administration, R. Vance Presthus The Ronal Press Co., Nueva York, 1951.
18. Quintanilla García, Miguel Ángel; Derecho de las Obligaciones; 3 edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1993, México.
19. Villoro Toranzo, Miguel; Introducción al Estudio del Derecho; 13 edición, Porrúa, México, 1998.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.

1. Enciclopedia jurídica Omeba, tomos I, II y XII, Driskill, S. A, Buenos Aires, 1987.
2. Raymond Guillien y Jean Vincent, Diccionario Jurídico, 2ª edición, Temis S. A, Bogotá- Colombia, 2001, Pág. 236.

3. García Pelayo y Gross, Ramón; Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1987, Pág.528.
4. Martínez Morales, Rafael;. Diccionario Jurídico, Vol., Derecho Administrativo, Pág. 36.
5. Senturia, J. J; Enciclopedia de Ciencias Sociales, Vol. VI, 1992, Pág. 388.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
3. Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
4. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
5. Oficio Circular de la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo No. SP/100/0762/02, por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

6. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Artículo 123, inciso B).

7. Código Fiscal de la Federación.

OTRAS FUENTES

1.Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la sesión del jueves 5 de abril de 2001.

2. Índice de Percepción de la Corrupción,

http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/2003/ipc2003.html

20/11/2003, 22:19:46