

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

TESIS

Análisis sobre la ineficacia jurídica de la destitución del puesto como sanción administrativa aplicable a los servidores públicos a la luz de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

CORTES MENDEZ, MANUELA RUTH

**ASESOR
ROSALES BARRIENTOS, ROBERTO**

2006



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.

A DIOS:

Agradezco a Dios esta vida maravillosa, en cual me ha permitido lograr mi formación como profesional, pero sobre todo como persona, por haberme guiado y apoyado en los momentos más difíciles de mi carrera, darme todos los días el aliento de seguir adelante, por eso y más te dedico este trabajo. Gracias.

A MIS HERMANOS:

A Tania Andrea, Ivonne, Guillermo Baltazar y Franco Ivánn, que me han apoyado incondicionalmente para la realización de este trabajo. Los quiero mucho.

A MIS PADRES:

A quienes me han heredado el tesoro más valioso que se puede dar: amor. Que sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado gran parte de su vida para formarme y educarme y que la ilusión de su vida ha sido convertirme en una persona de provecho, por eso nunca podré pagar sus desvelos ni aun con las riquezas más grandes del mundo es por ello que les dedico este trabajo ya que son los más maravilloso que tengo en la vida (Los quiero mucho Alma y Franco).

A MI UNIVERSIDAD Y A MI FACULTAD:

La Universidad Nacional Autónoma de México que ha sido como una segunda casa la cual me ha dado las bases para enfrentar profesionalmente los retos que se presenten en mi futuro, con agallas, decisión, y firmeza. La Facultad de Estudios Superiores Acatlán, que me brindó los medios para mi formación académica, así como experiencias inolvidables, excelentes profesores y muchos amigos.

A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Roberto Rosales Barrientos, que me enseñó a querer y respetar mi profesión, gracias por el tiempo que dedicó en este trabajo, por sus conocimientos y experiencias que me aportó, pero sobre todo su amistad.

A MI APRECIABLE SINODO:

Gracias por el tiempo dedicado en la revisión de este trabajo:

Lic. Evangelina G. Guerrero Sepúlveda

Lic. Roberto Rosales Barrientos.

Lic. Emir Sánchez Zurita.

Lic. Alfonso Rodríguez Montañez.

Lic. Roberto Cabrera Mendieta.

INDICE

	Págs.
Introducción	1
Capítulo Primero. Antecedentes y Evolución de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México.	
1.1. En la Constitución de 1857.....	5
1.2. En la Ley Juárez.....	9
1.3. En la Ley Porfirio Díaz.....	14
1.4. En la Constitución de 1917.....	22
1.5. En la Ley Lázaro Cárdenas.....	26
1.6. En la Ley López Portillo.....	32
1.7. En la Ley de la Madrid Hurtado.....	36
1.8. En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 13 de marzo de 2002.....	38
Capítulo Segundo. Consideraciones Generales sobre la responsabilidad de los servidores públicos.	
2.1. Conceptos básicos.....	41
2.2. Concepto de servidor público.....	42
2.3. Concepto de responsabilidad.....	53
2.4. Tipos de responsabilidad.....	56
a) responsabilidad penal.....	56
b) responsabilidad civil.....	60
c) responsabilidad constitucional.....	64
d) responsabilidad administrativa.....	66
2.5. Concepto de responsabilidad administrativa.....	69
2.6. Fundamento Constitucional.....	71
Capítulo Tercero. Las Sanciones Administrativas impuestas a los servidores públicos por su responsabilidad administrativa.	
3.1. Naturaleza jurídica de las sanciones.....	74
3.2. Tipos de sanciones.....	77
3.2.1. Amonestación privada o pública.....	78
3.2.2. Suspensión del empleo, cargo o comisión.....	79
3.2.3. Destitución del Puesto.....	81
3.2.4. Sanción económica.....	83
3.2.5. Inhabilitación temporal.....	85
3.3. Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	87
3.4. Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	89
3.5. Procedimiento para la imposición de sanciones administrativas.....	93

Capítulo Cuarto. La Destitución del Puesto como Sanción Administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.1. Sujetos de responsabilidad administrativa.....	97
4.2. Obligación del servidor público.....	100
4.3. El Derecho Disciplinario.....	110
4.3.1. Naturaleza Jurídica de la potestad disciplinaria.....	111
4.3.2. Potestad disciplinaria y responsabilidad administrativa.....	113
4.3.3. La infracción y la sanción disciplinaria.....	116
4.4. La relación de trabajo que se origina en el desempeño de la función pública.....	121
4.4.1. La relación de trabajo en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.....	125
4.4.2. La renuncia en la relación de trabajo.....	127
4.5. La ineficacia jurídica de la destitución del puesto al imponerla como sanción administrativa al servidor público.....	130
Conclusiones	138
Bibliografía	144

INTRODUCCION

La realidad del México presente no puede explicarse ni comprenderse sin conocer las transformaciones políticas, económicas y sociales originadas por nuestros grandes movimientos libertarios: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910.

La transformación de una colonia de España, en país independiente, la afirmación de los valores fundamentales del México nuevo y sus luchas para defenderlos, la vocación de los mexicanos por la justicia individual y social, y el enorme desafío que genera el crecimiento demográfico del presente siglo en nuestro país, constituyen el marco integral de nuestra realidad de hoy.

Nuestra historia es el resumen de aspiraciones y reclamos, de logros y fracasos, de entregas y defecciones; pero nuestra historia es prueba irrefutable de la permanencia de nuestros valores fundamentales, de nuestra capacidad para actualizarlos y aplicarlos a nuestras cambiantes circunstancias, y de nuestra voluntad firme de ser cada día mejores.

Nuestra historia constitucional de México prueba que nuestra Constitución no es solamente norma fundamental, pues es también síntesis histórica, es programa de acción para el presente y es ideología que nos señala rumbo y destino.

Tal vez nuestra nación es demasiado joven y desorganizada para presentar un frente común ante la adversidad, y de ellos tenemos que han mutilado nuestra nación por falta de auténtico patriotismo, las divisiones de grupos, fomentadas por partidos y personajes que han antepuesto a los intereses de la patria, los suyos propios, y que, aún cuando paulatinamente a costa de pérdida de vidas, bienes e intereses, vamos encontrándonos para conseguir un ideal común, que se anteponga a las diferencias injustificadas que nos han dividido, y a los egoísmos y odios que nos separan; aún es largo el trecho que tenemos que andar para conseguirlo, pero esperamos que a través de confianza mutua, trabajo diario, se pueda anteponer a las circunstancias que nos separan y resolver las situaciones críticas que padecemos, nos señalan la necesidad de tener una común identidad y un propósito de buscar el bienestar de las mayorías, guiados por una auténtica moral y democracia que venza la corrupción, fraudes, indiferencias o apatía, que a pesar de los grandes esfuerzos que han venido haciendo para combatirla, sigue latente en todas la esferas de la Administración Pública, desde lo alto de la pirámide que conforma a la administración pública hasta su base, esfuerzo al que aspiramos todos los mexicanos conscientes.

Es por esto, que la presente investigación pretende determinar la ineficacia de la sanción administrativa de la destitución del puesto que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo esta Ley, un paso de gran trascendencia en la actualización y modernización de nuestro sistema legal, así como su contenido jurídico del nuevo régimen legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su preponderancia al aplicar las sanciones administrativas que contempla, al servidor público infractor de las responsabilidades administrativas, siendo una de ésta la destitución del puesto y, que una vez que se le ha destituido del cargo que ocupaba el servidor público, lo sitúa en circunstancias conducentes a ocupar otro cargo público, para seguir ejerciendo la función pública y seguir infringiendo sus obligaciones que le impone la ley, ante esto, tenemos la necesidad de frenar esta situación que cada día más afecta y degrada nuestra situación como sociedad y como nación.

A lo largo de los años, la situación particular que se ha venido presentando con los servidores públicos, se ha sujetado a una regularidad especial en México desde la época colonial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma, que cuando en el desempeño de sus funciones no cumplen con las obligaciones que la ley establece para que las cumplan, generan responsabilidades de diversa índole, a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado.

Es por esto, que en el primer capítulo de la presente investigación tiene como propósito realizar un recuento histórico sobre la evolución de las legislaciones relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que parte de la Constitución de 1857, hasta nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta al segundo capítulo, se da inicio con el estudio de las diferentes acepciones y conceptos que se tienen de las personas que prestan sus servicios al Estado, las cuales se les ha denominado funcionarios públicos, empleados públicos, trabajadores, etc., determinando que de acuerdo al texto del artículo 108º, constitucional, se desprende que se considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que se desempeñe su función, o del ordenamiento laboral que lo regule, y sea, que desempeñe su función como resultado de una elección, un nombramiento o designación de cualquier naturaleza; asimismo, estudiamos diferentes regímenes jurídicos que regulan el ejercicio de la función pública, contemplando denominaciones diferentes para los servidores públicos, incluyendo a los funcionarios de hecho.

Luego entonces, seguimos con el estudio de las diferentes responsabilidades a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos en el incumplimiento de sus obligaciones, como son la responsabilidad constitucional o política, responsabilidad penal y responsabilidad civil, haciendo hincapié en la responsabilidad administrativa en nuestro Sistema de Derecho, siendo la más importante para la presente investigación, identificándola como aquella en que pueden incurrir todos los servidores públicos en general, y que surge por el incumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, estableciendo su fundamento jurídico.

En lo que respecta al tercer capítulo, analizaremos las distintas sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ley reglamentaria del artículo 108° Constitucional; sanciones que enumera el artículo 13°, de la ley en comento, y las cuales son: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal, haciendo alusión a la destitución del puesto, siendo la razón del presente trabajo, analizando cada sanción y el procedimiento para la aplicación de las mismas; igualmente se estudia el Procedimiento administrativo disciplinario en sus diferentes etapas.

Por último, en el capítulo cuarto estudiamos las obligaciones administrativas que deben cumplir los sujetos de responsabilidad administrativa, igualmente nos referimos a la potestad disciplinaria, es decir, el poder sancionador de la custodia y buen orden de la función y organización en la Administración Pública sobre sus agentes, conociendo su naturaleza jurídica; haciendo estudio sobre la infracción y la sanción disciplinaria, así como las relaciones de trabajo que se origina en el desempeño de la función pública y en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Dentro de este mismo capítulo se analiza la figura de la renuncia de la relación de trabajo, análisis que conlleva a equiparar a la sanción administrativa de la destitución del puesto, que tan eficaz puede llegar a ser para el fin de preservar el buen funcionamiento de la función pública, que tan eficaz es como medida disciplinaria y represiva; dando medidas para que el servidor público, no infrinja las veces que le sea posible su función.

Nuestro propósito que pretendemos, con la elaboración de la presente investigación, esperando contribuya a desalentar todo tipo de corrupción dentro del servicio público y dar seguridad y certeza jurídica a los numerosos servidores públicos probadamente honestos que trabajan en nuestro país, para que libres del temor de incurrir involuntariamente en responsabilidades, por el saber a qué atenerse que les brinda un régimen legal claro, en materia de sanciones administrativas, puedan dedicarse con toda tranquilidad y espíritu de superación a sus tareas diarias.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MÉXICO.

Toda nuestra vida actual muestra las huellas de su procedencia. El hombre es un ser sociable; desde que apareció en la tierra ha obedecido a su instinto gregario que lo impulso a convivir con sus semejantes.

La historia no es una simple enumeración de datos reunidos al azar; relata los hechos en su sucesión mostrando las leyes a que se sujetan.

La sociedad humana es un conjunto de individuos, y la historia, por lo tanto, relata lo realizado por éstos; así mismo recoge, asocia e interpreta los hechos más trascendentes del pasado, con el fin de conocer sus causas, relaciones y consecuencias, y aplicar ese conocimiento al mejoramiento de la vida presente y futura de la humanidad.

Al abordar el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, desde la perspectiva de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario remontarnos al origen, al momento en que surge la responsabilidad administrativa, es por esto, que en principio retomaremos los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos, pero cabe precisar que es en la Ley de 1982, donde el Constituyente establece formalmente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Es por esto, la importancia de conocer los antecedentes del tema que abordaremos a lo largo del presente capítulo; analizar la evolución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, considerando como una responsabilidad importante de todo servidor público que tiene por actividad la función pública, pero en ocasiones se han desviado de ese fin, perjudicando a los gobernados.

1.1. En la Constitución de 1857.

En principio, es importante aseverar que los antecedentes fundamentales de la responsabilidad de los servidores públicos son el juicio de residencia colonial o juicio de responsabilidad, sin profundizar sobre éste tema, sólo mencionaremos que la residencia como un sistema de justicia para exigir que aquellas autoridades que infrinjan sus obligaciones de servicio público, haga que las cumplan, ya que han violado la confianza que en ellas se deposita; establecido como sistema de responsabilidad.

La administración de los territorios conquistados por la Corona Española, trajo la explotación de los recursos de los nuevos dominios creando una gran riqueza, así como el utilizar a trabajadores que eran principalmente indígenas; la necesidad de expedir disposiciones legales que regularan esa relación de la Corona española y sus trabajadores, se le conoce como la gran recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias, con esto, la Corona Española contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía en la economía con amplitud y un grado muy alto de corrupción.

Dentro de esta recopilación se establecieron disposiciones para limitar del gran poder del que gozaban los funcionarios de la Nueva España, estableciendo procedimientos para determinar las posibles responsabilidades de éstos; un público era la residencia, llamada así porque durante él se asignaban al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquél en el que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho; el otro era la visita, éste era secreto, no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de ellos en particular sabía si le hacían cargos, en el caso de la visita, era el Consejo de Indias el que, una vez analizada la situación del funcionario que se le hacía llegar en sobre cerrado y emitía sentencia.

Al establecerse primeramente la residencia como un sistema de responsabilidad en la Constitución de Cádiz de 1812, como medio para garantizar la administración y control de los lejanos territorios conquistados por España, que se cumplieran las disposiciones legales de la Corona Española; además era una oportunidad para que aquellos gobernados reclamaran el desvío de la

función pública por parte de sus autoridades, era todo un proceso que hacía resaltar y hacia efectiva la responsabilidad de las autoridades virreynales.

Al surgir la Nación Mexicana con la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, establece la responsabilidad de los servidores públicos, mediante el juicio de responsabilidad, no sólo al final del cargo sino en cualquier momento, reforzándolo con las Visitas como habíamos mencionado antes éstas eran secretas, y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, por toda clase de infracciones a la constitución o a las leyes, haciéndose responsable directa y personalmente al presunto infractor.

En las Leyes de Indias el juicio de residencia era una oportunidad para los gobernados de las regiones conquistadas en América, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba el cargo y que hubiese cometido transgresiones constitucionales durante su desempeño.

“En la citada recopilación de Leyes de los reinos de indias, de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello limitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España (la más grande burocracia hasta entonces conocida), al amparo de la lejanía de la residencia de la corona.”¹

“El Licenciado José Barragán Barragán señala: “la residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema de juicio de responsabilidad.”²

¹ .- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto cursos, 2ª. Edición, Editorial Oxford, S. A. de C.V., México, 2002, página 263.

² .- Bunster, Álvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982, página 30.

“El Doctor Raúl F. Cárdenas nos dice: “esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.”³

El servidor Público, el Estado Español y los pueblos conquistados de América hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su momento sirvió para frenar los abusos de las autoridades que ejercían la función pública.

Entrando al estudio de la Constitución General de la República expedida en el año de 1857, promulgada en una época de desajustes políticos que surgían entre los partidos Liberal y Conservador, quienes enarbolaban las banderas de los federalistas y de los conservadores, impidió durante poco menos de un año su vigencia.

La Constitución de 1857 hace referencia igualmente a los antecedentes de la responsabilidad de los malos servidores de la nación, ésta Constitución acogió, como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, la de 3 de noviembre de 1870 y la de 29 de mayo de 1896, de las cuáles hablaremos más adelante, además de las disposiciones que se incluyeron en el Código Penal de 1870, y los que posteriormente se han puesto en vigor.

Dentro de dicha Constitución, ésta no contempla disposición alguna que obligará al Congreso a expedir una ley a efecto de tipificar los delitos cometidos por los servidores públicos (delitos oficiales).

Al respecto el Licenciado Raúl F. Cárdenas dice: “La Constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución del 17, fijaba en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que desafortunados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía entonces el artículo 21 de la Constitución de 17, que da al Ministerio Público la facultad de ejercitar la acción penal. Los delitos comunes se tipificaron con posterioridad en nuestro

³.- Cárdenas F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes en México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982, página 13.

Código de 1872, y en el año de 1870, se enumeraron los mal llamados delitos oficiales por los que debían responder los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 103° constitucional, o sea los Diputados, Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho.”⁴

En la Constitución de 1857, se dispuso, además, que los gobernadores de los Estados eran responsables de las violaciones de la Constitución y leyes federales, y el Presidente de los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Siendo de la Constitución de 1857, el Título IV, denominado, “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, el más importante antecedente de la responsabilidad de los servidores públicos, que sólo hizo alusión a determinados funcionarios públicos a nivel federal y estatal, dejando a los demás empleados fuera del contexto. En sus artículos del 103° al 108° disponían lo siguiente:

“Artículo 103°.- Los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

“Artículo 104°.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran jurado de acusación declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”

“Artículo 105°.- De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”

“Artículo 106°.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no pueden concederse al reo la gracia de indulto.”

“Artículo 107°.- La responsabilidad de delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.”

“Artículo 108°.- En demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”

⁴.- Ibidem, página 24.

De la transcripción de los anteriores artículos de la Constitución de 1857, cabe señalar que se hizo gran énfasis en establecer cuáles eran los delitos comunes y delitos oficiales, pero debemos precisar que los delitos oficiales no fueron regulados en las leyes secundarias; se refería a funcionarios sólo a nivel federal y estatal, por lo que, las únicas dos leyes que reglamentaron este Título IV: fue la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz, del 6 de junio de 1896, y dentro de los delitos comunes a que se refería la Constitución de 1857, son los contenidos en la Ley para castigar los delitos contra la Nación, la Ley de ladrones, homicidas y vagos, y después el Código Penal de 1872, hace la distinción que marca la Constitución de 1857.

Entre los delitos comunes que comprenden tanto los delitos del orden común y los delitos del orden federal, y delitos oficiales, que por primera vez se enumeran en la ley del 70; el Código Penal de 1929, éste deroga al Código Penal de 1872 y tipifica los delitos cometidos por funcionarios públicos en cinco capítulos, éste Código a su vez fue derogado por el Código Penal de 1931, éste código especificaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos los funcionarios, altos o no, no haciendo referencia a los delitos oficiales de altos funcionarios como en los del 72 y 29.

Como vemos, la Constitución de 1857, está lejos de regular la responsabilidad administrativa, se abocó a sólo una parte de los funcionarios públicos a nivel federal y a nivel estatal, con un enfoque plenamente penal y político.

1.2. En la ley Juárez.

Con el triunfo de los liberales en la Guerra de Reforma, se había salvado en gran medida, el escollo interno representado por el poder conservador. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma serían el instrumento político-jurídico para la consolidación del nuevo Estado.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, por el entonces presidente Benito Juárez, viene a cobrar la vigencia de la Constitución de 1857, llamada "Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios"; siendo ésta la primera ley que se expide en nuestro país sobre la responsabilidad de los servidores públicos, cabe decir,

que éste Decreto, no contemplo todos aquellos problemas y situaciones que provoca la responsabilidad de los servidores públicos, de sus relaciones políticas y con la sociedad.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105°, de la Constitución de 1857; y señalaba como sujetos de responsabilidad, los que señalaba el artículo 103°, de la Constitución de 1857, que eran diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos como son: Traición a la patria, Violaciones a la libertad electoral y Delitos graves del orden común.

El Decreto de 3 de noviembre de 1870, establecía lo siguiente; transcribiremos los tres primeros artículos:

“El Congreso de la Unión decreta:

Artículo 1°.- Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Artículo 2°.- La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 3°.- Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o leyes federales.”

Haciendo referencia al artículo 1°, establecía como delitos oficiales como aquéllas conductas que realmente no pueden configurar delitos propiamente dichos; y en verdad esa era la intención, los delitos oficiales no son tales, son en realidad situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo.

El artículo 4°, fijaba las sanciones que corresponden a los autores de los delitos oficiales, que son la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco no exceda de diez años.

El artículo 5°, señalaba que las faltas oficiales se sancionaban con la suspensión del encargo y la inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco, se sancionaba basándose en la gravedad de la infracción, en violaciones a la Constitución o a las leyes federales en materia de poca importancia; y en los supuestos de omisiones en el desempeño de funciones oficiales la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, según lo previsto por el artículo 6°, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

El artículo 7°, decía: los altos funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a “esta ley”, serán los que establece el artículo 103° constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad, es el que expresa el propio artículo, es decir de un año.

El artículo 8°, declaraba la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refería el artículo 7°, por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido, desempeñando sus respectivos encargos, quedando expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

Asimismo el artículo 9°, señalaba que en el supuesto de que se impute al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el delito común.

El artículo 10°, establecía respecto al procedimiento que la acción del gran jurado terminaría con dos posiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder. Los delitos oficiales que menciona el artículo 105° Constitucional, disponía que la Cámara

de Diputados declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable, en el primer supuesto se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al acusado, a efecto que en el pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procediere a la aplicación, a mayoría absoluta de votos, de la pena que la ley designe. Hay que aseverar que lo dispuesto en éste artículo 105° constitucional, no era posible su aplicación antes de 1870, ya que no existía pena aplicable, ni se definía los delitos oficiales.

Esté Decreto, establecía brevemente problemas en el procedimiento para establecer responsabilidad a los funcionarios públicos y en su artículo 11°, señalaba la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales. Los procedimientos de delitos oficiales y delitos comunes se diferenciaban, en el primer caso, el Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de sentencia.

A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores, la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos. Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que, sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que, el dictamen debería tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que, la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el

artículo 104° de la Constitución, se consignaba que el Congreso erigido en gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1874, quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.

Ahora haremos alusión al Código Penal de 1872, ya que es importante porque a partir de su expedición realza una gran distinción, definiendo cuales serán los delitos comunes, que comprenden tanto a los delitos del orden común como los delitos del orden federal, y los delitos oficiales que cometan los funcionarios públicos que como vimos anteriormente, la ley de 1870, por primera vez los enumera.

El Código Penal de 1872, en el Título Décimo, denominado "Atentados contra las Garantías Constitucionales", se agrupan diversos tipos que se ubican en los diversos capítulos en que se divide éste título, y que se denominan a su vez: Capítulo I. Delitos cometidos en las elecciones populares; Capítulo II. Delitos contra la libertad de imprenta; Capítulo III. Delitos contra la libertad de cultos; Capítulo IV. Delitos contra la libertad de conciencia; Capítulo V. Violación de correspondencia, de la estafeta y de despachos telegráficos. Supresión de éstos; Capítulo VI. Ataques a la libertad individual. Allanamiento de morada. Registro o apoderamiento de papeles; Capítulo VII. Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.

Estos tipos agrupados, en éstos siete capítulos del Título Décimo, se han tipificaron posteriormente en leyes especiales, por mencionar algunas las cuales son: la Ley Electoral, Ley Reglamentaria del artículo 130° constitucional, Ley sobre Delitos y faltas en Materia de Culto Religioso y Disciplina Externa, las cuáles ya no tienen vigencia.

Dichos delitos definidos en éste Título Décimo, unos sólo pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por cualquiera, en cambio cabe hacer notar que los delitos que mencionaremos en el Título Undécimo denominado, "Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus Funciones", sólo pueden ser ejecutados por funcionarios.

El Título Undécimo, se divide en: Capítulo I. Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo. Capítulo II. Abuso de autoridad. Capítulo III. Coalición de funcionarios. Capítulo IV. Cohecho.

Capítulo V. Peculado y concusión. Capítulo VI. Delitos cometidos en materia penal y civil. Es de importancia resaltar que en el Capítulo VII de éste Título Undécimo, se hace referencia a los delitos oficiales y se denomina, “Sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la Federación”; y en el artículo 1059° y 1060°, integran éste capítulo que disponía lo siguiente:

“Artículo 1059°.- Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103° de la Constitución, se castigará con las penas que señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870.”

“Artículo 1060°.- Cualquiera otro delito de dichos funcionarios, que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código.”

Es así que resulta, el Código Penal de 1872, enuncia la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales; los delitos comunes son todos los contenidos en el mencionado Código, inclusive los que se mencionan en los Títulos Décimo y Undécimo, también mencionados, y de ellos van a ser responsables, según lo previsto el artículo 103° y 104° de la Constitución de 1857, los altos funcionarios y los delitos oficiales, son los mencionados en la Ley de 1870 y en el artículo 1059°, del Código Penal de 1872, los cuales se castigan con las penas que señala la Ley Orgánica de 3 de noviembre de 1870.

Hemos visto que, en ésta Ley, no alude a la responsabilidad administrativa, pero si observamos que, en esta Ley Juárez, si expresa las sanciones a que se hacen acreedores aquellos servidores que han infringido el cumplimiento de sus obligaciones y, que por lo tanto, han cometido un delito.

1.3. En la ley Porfirio Díaz.

El 6 de junio de 1896, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, de fecha 29 de mayo de 1896, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857.

En la Ley Reglamentaria de 1896, se hace la debida distinción, como lo hemos recalado, entre responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo, delitos políticos que se mencionaron en la Ley de 1870, que trató de dar reglas generales, en especial, por los problemas políticos que vivía el país, con la integración de partidos que, más que en función de una idea, se debatían alrededor de una persona, Juárez, Díaz y Lerdo de Tejada.

Dicha Ley sirvió de modelo a las posteriores de 1939 y 1979, del siglo XX, y la que ha fijado las deficiencias de nuestro sistema, que no se ha corregido ha pesar del transcurso del tiempo y las modificaciones de la Constitución de 1917.

La Ley Reglamentaria de 1896, a diferencia de la Ley de 1870, que define, o mejor dicho enuncia los mal llamados delitos oficiales, no hace énfasis a los mismos, pero como ya lo habíamos mencionado la definición de dichos delitos quedó plasmado en el artículo 1059°, del Código Penal de 1872, que continuó vigente hasta que fue derogado por el Código de 1929.

La ley comprende 64 artículos, repartidos en seis capítulos; en el primero, denominado “Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales“, regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus encargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos, altos funcionarios que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103° constitucional.

El artículo 4°, que dispone que el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aun cuando dicha responsabilidad se exija después de que los funcionarios hubieran cesado en su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107°, o sea un año.

En los demás artículos de éste primer capítulo, señala que en delitos comunes que cometieran los funcionarios públicos durante el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare, que ha lugar a proceder en contra del acusado; que los

altos funcionarios gozan de fuero desde el día de su elección, y los senadores y diputados suplentes, desde el día que se les llame para el desempeño de su encargo; sin embargo, no disfrutarán de fuero constitucional durante el desempeño y con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfruten de aquel fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias; en este último caso, se les juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder; en dichos casos, para que la causa pueda iniciarse, debe procederse en los términos de los artículos 104° y 105° constitucionales, que anteriormente estudiamos; en lo que respecta a las demandas del orden civil, no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

En el capítulo dos, que se refiere a los procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la Constitución de 1857, respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, por delitos que se llaman comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones que se enumeraron en la Ley de 1870 y el Código Penal de 1872.

Dichos procedimientos se denominan secciones instructoras, compuesto por cuatro artículos del 10° al 13°, empieza por ordenar que en la segunda sesión ordinaria del primer año, del primer período, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las demás comisiones, propondrá también dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y diez en la Cámara de Senadores de los que se sacarán por suerte, en cada Cámara, cuatro individuos para que, formen las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección, el primer nombrado y secretario, sin voto el último; los restantes sujetos designados, permanecerán adscritos a la Gran Comisión, como substitutos en su caso y su nombramiento, como miembro de dichas Comisiones, será preferente a la de cualquiera otra comisión.

En el Capítulo tres, denominado "Procedimiento en los casos de delito del orden común", aquí esta mal dicho, ya debiera ser "delitos comunes". Cabe precisar que, en este procedimiento la Cámara de Diputados podía investigar si el hecho atribuido a un funcionario público que hubiere cometido durante el ejercicio de su encargo constituía delito y ponerlo a disposición de los tribunales comunes, el Ministerio público carecía de facultades para poder investigar los delitos, que actualmente si las tiene, y entonces le correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir el proceso respectivo y dictar sentencia, como lo veremos enseguida.

El Procedimiento que se desprende del artículo 104° de la Constitución de 1857, disponía lo siguiente: en el caso en que se ocurra a la Cámara de Diputados, para que se proceda en contra de un alto funcionario que goce de fuero constitucional, ya sea por acusación o denuncia de particulares, o el interesado solicite la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por juez incompetente, o porque una autoridad cualquiera dé noticia de estar instruyendo averiguación que afecte a cualquier alto funcionario, los secretarios darán cuenta inmediatamente del oficio o la instancia respectiva, en sesión secreta; dada cuenta, el presidente de la Cámara popular.

Una vez que, la Cámara popular haga pasar los documentos respectivos a la Sección Instructora que corresponda, la que producirá su dictamen dentro de quince días, a no ser que, encontrando algunas dificultades la Sección lo haga saber así a la Cámara y ésta conceda mayor tiempo; las secciones instructoras manifestarán en su dictamen, si el hecho que se atribuye al alto funcionario está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste, está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la sección, para creer racionalmente que el funcionario puede ser el autor del hecho criminoso y, por último si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trata, goza o no de fuero constitucional.

Las secciones instructoras, tendrán la facultad de hacer comparecer al acusador y acusado para examinarlos, sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimen conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias antes mencionadas; si se sigue causa a un alto funcionario y éste solicita de la Cámara la declaración de inmunidad, por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder contra él, la Secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanente, librará oficio al juez o tribunal que estuviese procediendo, a fin de que suspenda toda la substanciación respecto de este alto funcionario y respete su inmunidad.

En los demás casos del delito común, las secciones instructoras, producirán su dictamen visto los documentos que se hubieran remitido a la Cámara por el acusador o denunciante, o por la autoridad que pidiera la consignación de algún funcionario; dada cuenta con el dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará a esta que debe erigirse en Gran Jurado al siguiente día, haciéndolo saber al acusado y al acusador, si lo hubiere.

Si el acusado estuviere fuera del lugar de la residencia del Congreso, pero no del país o prófugo, se fijará prudentemente el día en que deba verificarse el acto; el acusado podrá nombrar uno o dos defensores; erigida la Cámara en Gran Jurado se leerá todo el expediente y después de hacer uso de la palabra el acusador y el acusado y sus defensores, si hubieren concurrido, se retirarán a efecto de que se dé cuenta del dictamen y se ponga a discusión, tanto en lo general como en lo particular, y una vez puesta a votación por mayoría absoluta de votos.

Si se declara que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (del orden común o federal). En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior; que señala el artículo 25°, donde se hace referencia a los casos en que el Gran Jurado debe declararse incompetente.

Como vemos en la Ley de 1896, fijo disposiciones de la Constitución de 1857, sobre los procedimientos a seguir por delitos comunes cometidos por los funcionarios durante el ejercicio de su encargo, ya que la Cámara podía investigar el hecho que se le atribuía al alto funcionario era delito y ponerlo a disposición de los tribunales comunes, lo cual la Ley de 1939, incurrió en lo mismo, caso que veremos más adelante, ya que el Ministerio Público que actualmente tiene la facultad de investigar los delitos, es decir, ejercer la acción penal, facultad que carecía en la vigencia de dicha ley, y correspondía a la Cámara poner al alto funcionario a disposición de los jueces, que se encargarían de investigar los delitos, seguir proceso y sancionar.

Ahora haremos referencia al Juicio político, que siguió lo establecido en la Constitución de 1857, ya que otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad de seguir el proceso respectivo, dejando a la Cámara de Senadores como presidente de Jurado y dictar sentencia.

El procedimiento que señala la Ley de 1896, se ajusta a lo dispuesto en la Constitución de 1857, y nunca a lo previsto en la Constitución de 1917. El artículo 105°, de la Constitución del 57, después de la reforma de 1874, en casos de delitos oficiales conocerá la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable; si lo considera así, quedará separado de su encargo y puesto a

disposición de la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría de votos, la pena que la ley designe.

En el capítulo cuarto de la Ley de 1896, denominado "Procedimiento del Jurado de Acusación", en el artículo 26°, dispone que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, mandará pasar los documentos a la sección instructora que corresponda.

En términos del artículo 105° de la Constitución, la sección respectiva procederá a seguir el proceso, practicando cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal, que: I. Hará constar, describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y quien sea su autor. II. Comprobado el delito, citará inmediatamente al acusado para tomarle su declaración indagatoria, con relación al delito de que se le acusa y acerca de todos los datos y circunstancias que obraren en las diligencias. III. Concluida la declaración indagatoria, se hará saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, recibíendosele cuantas ampliaciones fueren necesarias y advirtiéndole que puede desde ese momento nombrar una o dos personas que lo defiendan.

En caso de que, el procesado rehusare hacer dicho nombramiento, se le nombrará defensor de oficio, después la Sección instructora abrirá un término prudente, en el que se recibirán las pruebas que el acusador y el acusado promuevan y también las que la Sección juzgue necesarias y oportunas; y una vez que el proceso estuviere completo, la Sección instructora lo pondrá a la vista, por tres días para el acusador, si lo hubiere, y otros tantos para el acusado y sus defensores, a fin de que la Secretaria de la Cámara, tome los datos que necesiten para preparar sus alegatos de acusación y defensa, que se presentarán dentro de los seis días siguientes.

Transcurridos dichos términos, se hayan o no presentado los alegatos, se producirá dictamen, en el que analizarán clara y metódicamente los hechos; se harán las apreciaciones jurídicas correspondientes a demostrar si ésta o no probada la existencia del delito, falta u omisión y la de su autor, haciendo mérito de las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieren, y determinando la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado, terminando así la sección

instructora su dictamen; y sobre cada circunstancia exculpante, atenuante o agravante, se hará una conclusión separada.

Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora, después de practicar las diligencias especiales relativas a este último, formulará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial y otra al delito común, terminando su dictamen que corresponda, la sección instructora lo entregará a las Secretarías de la Cámara y recibido, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Acusación, al siguiente día, lo que se hará saber por la Secretaría al acusador y acusado para que éstos se presenten por sí o por medio de apoderado o defensor respectivamente, a alegar lo que a su derecho convenga.

Las secciones instructoras harán todo lo que se ha señalado, en un plazo de un mes, contado a partir del día en que la Cámara mandara pasarles la acusación respectiva, a no ser que encontrando alguna dificultad, propusiera a la Cámara y ésta le concediera un plazo mayor. El día fijado para la sesión, la Cámara se erigirá en Jurado de Acusación, previa declaración del presidente.

Luego entonces, la Secretaría leerá todo el expediente y al fin el dictamen presentado; se concederá la palabra al acusador o a su apoderado, al acusado o a su defensor, o a ambos; acusador y acusado podrán replicar y una vez retirados se procederá a discutir y a votar, en su caso, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen propuesto; si la declaración de la Cámara fuera absolutoria, el funcionario absuelto continuará en el desempeño de su encargo, pero si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de él y se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a quien se remitirá también el veredicto del jurado de acusación.

Asimismo, en el capítulo quinto de ésta Ley, denominado "Procedimiento del Jurado de Sentencia", se estipula que, luego que el Senado reciba dicho veredicto, lo mandará a pasar a la sección instructora correspondiente, la cual emplazará inmediatamente al acusador y al acusado y a su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días pueden presentar sus alegatos escritos; pasado dicho término, la sección instructora formulará dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del jurado de acusación, proponiendo la pena que al

funcionario delincuente corresponda; presentando el dictamen a la Secretaría de la Cámara, el presidente anunciará que el Senado debe erigirse en Jurado de Sentencia, dándose enseguida lectura al veredicto del jurado de acusación, a los alegatos presentados a la sección instructora del Senado y al dictamen de ésta; verificado lo anterior, se concederá sucesivamente la palabra al acusador y al acusado y a su defensor; retirados éstos, se discutirá y votará por mayoría absoluta, tanto en lo general como en lo particular.

El dictamen de la sección instructora; si con el delito o la falta oficial concurriere algún delito del orden común y que se haya hecho por la Cámara de Diputados la respectiva declaración, si se procede, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente para que se le juzgue por el delito común. La Ley nos dice que los veredictos de los Jurados de Acusación y Sentencia, son irrevocables y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concederá la gracia de indulto.

La Ley de 1896, en su último capítulo que es el sexto, denominado, "Reglas Generales", donde se prevén puntos de interés como lo son la recusación del envío de exhortos, la falta de presencia del acusado y acusador, pero las disposiciones que se destacan por su importancia, son las contenidas en el artículo 56°, en que se hace referencia tanto a la Ley de 3 de noviembre de 1870, que continua vigente en esa fecha, como a las disposiciones del Código Penal y del de Procedimientos.

Respecto de la Ley de 1896, podemos decir a manera de conclusión, ya que reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que la de 1870, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

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

Este procedimiento podría culminar con la declaración de procedencia o de que “no ha lugar a proceder”, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además, de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada “Declaración de Incompetencia”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929. Todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

1.4. En la Constitución Federal de 1917.

Con la promulgación de esta Constitución de 1917, el gobierno de entonces, iniciaba la lucha para lograr su aplicación en las circunstancias por las que atravesaba el país como las comunicaciones destruidas, campos sin cultivar, comercio interrumpido, carencia de un sistema bancario.

La Constitución de 1917 repitió, en parte, las ideas expresadas en la Constitución de 1857, su texto original de su Título IV estableció las bases, “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación, además debemos enunciar que, dicha Constitución no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores, ya que la aplicación de los artículo 27° y 123°, especialmente, contó con muchos obstáculos para su aplicación.

El artículo 123°, preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo, sin embargo, una reforma al artículo 73°, fracción X, en 1929,

y al artículo 123° de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión, la materia del trabajo ordinario, entre patrones y trabajadores.

El Título IV de la Constitución de 1917, denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, establece lo siguiente:

“Artículo 108°.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante en el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados de las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Este mismo artículo que hemos transcrito, corresponde al artículo 103° de la Constitución de 1857, fue presentado como proyecto en Sesión Ordinaria el 21 de enero de 1917.

En el dictamen que acompañó a este proyecto, se expresa lo siguiente: reconocía la necesidad de limitar las posibilidades de atacar al Presidente, sin causas graves y fundadas, por lo que sostenía, que la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitarían los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

En la Constitución de 1917, se aceptó la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo, y entre los altos funcionarios se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales, responsables “por violaciones a la Constitución y leyes federales.

La Constitución de 1917, dispuso que, los funcionarios públicos que gozan de inmunidad son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores y los Ministro de la Suprema Corte; los sujetos de responsabilidad criminal serán el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados

a las legislaturas locales; gozan de fuero constitucional el Presidente de la República por los delitos que no abarca la inmunidad, los gobernadores de los Estados y Diputados a las Legislaturas locales todos los demás como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, y además los jefes de departamentos autónomos; no goza de fuero constitucional: los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Distrito y Territorios Federales, asimismo estableció que la naturaleza jurídica del fuero variarían respecto de la clase de delito imputado al funcionario; fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Respecto a los gobernadores y diputados locales, no considerados en la Constitución de 1857, asumen, además de su carácter de funcionarios de cada Estado, la de auxiliares de la Federación, por lo cual pueden incurrir, con ese carácter, en responsabilidad de carácter federal. Si se tratare de delitos del orden común el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano; y en cuanto, a los delitos oficiales son juzgados no por los tribunales del orden común, sino que los juzgue el Senado.

“Artículo 109°.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusado ante la Cámara de Senadores, como si se tratare de un delito oficial”.

Este artículo, que en parte corresponde al artículo 104° de la Constitución de 1857, es decir, el artículo 109° de la Constitución de 1917, se consideró concernientemente al quórum, que se fijó en la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que forman la Cámara de

Diputados, a diferencia del artículo 104°, de la Constitución de 1857, que tan sólo requería la mayoría absoluta de los votos presentes.

La resolución de la Cámara de Diputados no es una sentencia, sino una simple medida, mediante la cual se separa del cargo, provisionalmente, al alto funcionario, a efecto de que se le pueda seguir el procedimiento respectivo ante los tribunales, lo que significa que ningún tribunal, actualmente, puede tener intervención, sin que, previamente, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, se haya investigado la comisión del delito y ejercitado la acción penal por el Representante Social y que en términos del artículo 16° constitucional, se haya solicitado la orden de aprehensión y ésta se haya despachado por el tribunal competente.

De acuerdo con la Constitución de 1857, los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 94, y la Ley Orgánica de Responsabilidades de 96, se formulaban las acusaciones en contra de cualquier ciudadano, funcionario o empleado público, ante los jueces penales y ante la Cámara de Diputados, por lo que toca a altos funcionarios.

Después de la Constitución de 1917, la acusación sólo puede presentarse ante el Ministerio Público, en éste orden de ideas, podemos ver que al darse ésta innovación del Ministerio Público, fuese el que ejerza la acción penal, investigar para reunir las pruebas, aprehender a los responsables y dirigir la Policía Judicial, por la aprobación de los artículos 21° constitucional, cambió radicalmente el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República.

Cabe precisar, que durante la expedición de la Constitución de 1917, al establecer la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111°, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando, en su artículo 16° transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezaría el 1° de septiembre de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades. Esto no se hizo, sino hasta el año de 1939, pero en realidad, más que ser una ley que combatiera la corrupción de los malos funcionarios, se encargo de legislar en materia penal.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, los artículos 108° al 114°, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter

administrativo o disciplinario, fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

1.5. En la Ley Lázaro Cárdenas.

La Ley Lázaro Cárdenas se estableció, respondiendo al entusiasmo revolucionario de los Constituyentes de 1917, para que ésta quedara lo más completa posible, y que a pesar de sus errores, respondió al ideal democrático contenido en la Constitución de 1917, y al propósito de que los funcionarios y empleados públicos velaran por el bien de la ciudadanía y que, de no hacerlo, fueran objeto de las sanciones señaladas en la misma.

El General Lázaro Cárdenas, brindó a la burocracia la estabilidad de que careció hasta que ascendió a la Presidencia el general michoacano, con su Ley sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con anterioridad entró en vigor la Ley Reglamentaria de los artículos 108° al 114° de la Constitución de 1917, que cumplió con las obligaciones impuestas al Congreso, en los términos del párrafo quinto del artículo 111°, a la mayor brevedad, una “Ley de Responsabilidades de Todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal”, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, que se cumplió con la elaboración de la Ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente; determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, concediendo acción popular para denunciarlos, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido el carácter delictuoso.

Es importante señalar, que con la expedición del Código Penal de 1931, que derogó el Código de 1929, estableció en los Títulos Décimo y Décimo Primero, disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos. Por lo que, se refiere al Título Décimo, lo dividió en diferentes capítulos, denominados, el primero, Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones

Públicas; el segundo, Abuso de Autoridad; el tercero, Coalición de Funcionarios; el cuarto, Cohecho; el quinto, Peculado y Concusión; y en el Título Décimo Primero, se sancionaron los delitos cometidos en contra de la Administración de Justicia, delitos que podían ser consumados, bien sea por particulares o por funcionarios o empleados públicos.

Era indispensable, que se consagrara un capítulo especial, reglamentario, de la parte final del artículo 111° Constitucional, relativa a las facultades del Ejecutivo de la Unión, para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por la mala conducta, de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como de los Jueces del orden común de las propias entidades, fijándose los procedimientos que deberían observarse; igualmente se consideró que la forma más efectiva de sancionar a un funcionario público por los delitos cometidos y tipificados en la Ley, se resolverían por veredicto del propio pueblo a través de un Jurado Popular, conformando en que el pueblo mismo sabría ser el Juez más indicado para fijar las sanciones definidas en el artículo 18° de la Ley de Responsabilidades.

Esta Ley esta dividida en seis Títulos, con un total de 111 artículos y seis artículos transitorios. El Título Primero, denominado, Disposiciones Preliminares, con un capítulo único y doce artículos; en su artículo primero dispone, que los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo, en los términos de dicha ley y de las leyes especiales a las que se refiere, cabe decir que, en la ley de 1896, en su artículo 1°, se limita a la responsabilidad de los altos funcionarios, por cuanto a ella se refería la Constitución de 1857.

En cambio en la Ley de 1939, se refiere a todos los funcionarios y empleados, en virtud de lo dispuesto en su párrafo final y después de las reformas, párrafo quinto del artículo 111° constitucional, a todos los funcionarios y empleados públicos; éste artículo, no incurrió en el absurdo de la Ley Lázaro Cárdenas, que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, por la comisión de delitos comunes, como si el desempeño de cualquier cargo o empleo, digamos el de barrendero o mozo, hubiera impedido antes de 1980, que se ejerciera acción penal en su contra, por la comisión de un delito común, homicidio, robo, delitos sexuales.

Señaló, como sujetos de la ley, a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, denominando, altos funcionarios a los siguientes: Presidente de la República, Senadores y diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y diputados de las legislaturas locales.

En el artículo 2°, limitó para los efectos de esta Ley, deben conceptuarse como altos funcionarios de la Federación, agregando, a los que menciona el artículo 108° constitucional, a los jefes de Departamento Autónomo como eran: el Departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal, de Caza y Pesca, etc. Aún cuando, careciera de facultades para legislar en materia política.

En el artículo 3°, alude al Presidente de la República, en términos a que se refiere la Constitución; el artículo 4°, fija el plazo para exigir responsabilidad oficial a los funcionarios; el 5°, a la reparación del daño; el 6°, a las demandas del orden civil; el 7°, a la intervención de los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales; el 8°, a la acción popular que se concede a los particulares y la situación de éstos frente a una resolución favorable al funcionario; el 9°, fija que para proceder contra los altos funcionarios por delitos o faltas del orden común, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente que ha lugar a proceder contra el acusado; el artículo 10°, que es a partir del día de la elección de los altos funcionarios de elección popular, que empiezan a gozar de fuero constitucional; el artículo 11°, reitera lo señalado en el artículo 10°, constitucional; y el artículo 12°, prohíbe conceder indulto a los funcionarios por delitos oficiales.

“Hay que señalar que el artículo 9°, es copia del artículo 5°, de la Ley Porfirio Díaz, pero éste artículo 5°, de la Ley del 96, respondía a los sistema judiciales imperantes en esa época, y el artículo 9°, es contrario a los que nos rigen antes y después de la época en que se expidió la Ley Lázaro Cárdenas, supuestamente para reglamentar lo dispuesto en la Constitución de 1917.”⁵

En el Título Segundo que se denomino, “De los delitos y faltas oficiales”, en el capítulo I, intitulado, “De los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados de las Legislaturas Locales”, en su artículo 13°, hace referencia a los delitos de altos

⁵.- Cárdenas F. Raúl, op. cit. nota 3, página 66.

funcionarios de la Federación, que menciona el artículo 2º, de esta Ley, delitos que son los mismos, señalados en las leyes de Juárez y Código de 1871 y 1929, los cuales son: I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; III.- El ataque a la libertad de sufragio; IV.- La usurpación de atribuciones; V.- La violación de las garantías individuales; VI.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

“Reiteramos que estos supuestos delitos no pueden ser tales, pues están redactados en forma vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de la tipicidad. Bien, sirven para regular los llamados juicios políticos; nunca para conformar un tipo penal. Se reafirma en este artículo 13º, la distinción de las responsabilidades de los altos funcionarios, por los delitos comunes cometidos en el desempeño de su encargo, tal y como se estableció la Constitución del 57.”⁶

En el artículo 14º, se refiere a la responsabilidad de los gobernadores y diputados de las legislaturas locales, se les señalo como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación, por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En el capítulo II, la Ley de Responsabilidades, alude los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y en su artículo 18º, señala: Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el artículo 2º, de esta Ley; y luego, hace una larga enumeración de diferentes tipos, que toma de los Títulos X y XI, del Código Penal de 1931, otorgando así, como lo afirman muchos juristas una absurda inmunidad, para los altos funcionarios de la Federación, por lo que, se refiere a los tipos descritos en el artículo 18º, delitos oficiales que equivocadamente atribuye a los demás funcionarios, no mencionados en el artículo 2º, de ésta Ley.

Esta ley consignó, cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo, a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y

⁶.- Idem.

tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Hay que señalar que la Ley de 1940, copió, con pequeñas diferencias de redacción el capítulo III, de la Ley de 1896, en la Ley Lázaro Cárdenas en su artículo 34°, señala que si el Gran Jurado declarara que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, situación que resulta imposible, ya que los jueces, en la actualidad, los que siguen por sí y ante sí los procesos, sino que se requiere que el Ministerio Público ejerza acción penal y el juez libre la orden de aprehensión respectiva. Podrá el alto funcionario ser separado de su encargo, pero en tanto el Ministerio Público no ejerza la acción penal y no se libere la orden de aprehensión respectiva, el artículo 34°, será letra muerta.

Respecto a los artículos 30° y 31° de la Ley de 1940, que son la copia del artículo 20° de la Ley de 1896, que decía: "Cuando por seguirse causa a un alto funcionario, éste solicite de la Cámara la declaración previa de haber lugar a proceder en contra él, la Secretaria de la Cámara o de la Comisión Permanente, libraré oficio al juez o tribunal que estuviere procediendo a fin de que se suspenda toda sustanciación respecto de ese alto funcionario y respete su inmunidad".

Esto era aplicable con la Ley de 1896, pero ahora es imposible de acuerdo con las modificaciones substanciales introducidas en la Constitución de 1917. Porque de acuerdo a la Legislación de 1896, la Cámara de Diputados podía y debía investigar el delito común atribuido a un alto funcionario, y si lo hacía el juez, éste invadía las atribuciones de la Cámara de Diputados, a la que le correspondía investigar los delitos en cuestión y resolver si había o no lugar a proceder y sujetar a la acción de los tribunales comunes del acusado.

La Ley Lázaro Cárdenas, copió igualmente los capítulos IV y V, de la Ley de 1896, en lo que respecta al juicio político; el capítulo quinto del título tercero se denominó, "Disposiciones generales", copiadas la mayoría de la Ley de 1896, en el título cuarto, se refiere al procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y el título sexto, denominado, "Disposiciones complementarias", que en su primer capítulo se refiere a la remoción de los funcionarios judiciales y a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, que se agrupan en el capítulo II.

Asimismo, en los Títulos cuarto y quinto, de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, hace referencia al procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales. En el Título quinto, se refirió a lo reglamentado respecto del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, la forma en como debe estar integrado éste.

En esta Ley de 1940, se hizo la diferencia entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Como sanciones por la comisión de delitos oficiales se establecieron: 1.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y 2.- Inhabilitación de cinco a diez años.

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

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

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció, el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados, actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en Gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar, a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara, debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que se suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debería remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

La cámara debería resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores, para que dictara resolución. Como vemos, en ésta Ley que hemos visto, no abordó como en ninguna otra, el tema de la responsabilidad administrativa, siguió abocándose a la responsabilidad penal y oficial de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, pero expuso las sanciones consecuencia de los delitos cometidos por los funcionarios públicos.

1.6. En la Ley López Portillo.

“El 4 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio deroga la “Ley Cárdenas.”⁷

Las responsabilidades fueron establecidas en el artículo 1º, que señalaba: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”; el artículo 2º, dice: “Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los

⁷- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V, México, 2001, página 54.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificadas en esta Ley. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

De los artículos que hemos transcrito, se refieren a tres tipos de delitos que son: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen naturaleza penal, en cuanto a los delitos oficiales, se diferencia de acuerdo al tipo de delito o falta y el sujeto infractor que son los que señala el artículo 2°.

En el artículo 3°, señala: “Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho: I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, o cuando causan perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VI. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior; VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales; VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas”.

La denominación de delitos oficiales que señala este artículo se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, en éste caso, es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior demuestra un procedimiento especial, que actualmente se denomina juicio de responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido, ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16° y 21°, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuviera conceptuadas como delitos por esta Ley en cuestión.

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

El artículo 4°, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, define como faltas oficiales, aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señalo como sanción, la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año y, en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo dispuesto en las leyes y reglamentos respectivos.

Por lo que, igual que la ley de 1940, sólo estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad administrativa. Uno de los posibles errores en que incurrieron los autores de ésta Ley en cuestión, omitieron precisar en distintas situaciones que propiciaron los autos de libertad dictados a los autores de los distintos delitos previstos en las varias fracciones del artículo 18°, de la Ley de 1940; al no haberse designado jurados se hizo inaplicable, hubiera sido mejor que en los transitorios de ésta ley López Portillo o en el Código Penal se diera vigencia a los delitos definidos, en los Títulos Décimo y Undécimo de dicho Código, denominados,

Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos y Delitos Cometidos en Contra de la Administración de Justicia y, que se incorporaron en el artículo 18°, de la Ley de Responsabilidades de 1939, títulos que estuvieron en vigor hasta el año de 1940, en que entró en vigor la anterior ley de Responsabilidades, Lázaro Cárdenas, la cual derogó disposiciones contenidas en esos títulos del Código Penal, incompatibles con el artículo 18°, de la Ley Lázaro Cárdenas, y con esto jueces federales dictaron resoluciones para poner en inmediata libertad a los procesados por delitos oficiales.

Por lo tanto, ya no existe tipo que se considere como delito, por las conductas que antes se definían, bien sea en el artículo 18°, de la Ley de Responsabilidades de 1940, o en los artículos 212° a 218°, que hemos mencionado del Código Penal, no se puede proceder en contra de un funcionario por tales figuras delictivas, lo que puede fomentar la corrupción y asegurar la impunidad de los funcionarios y empleados públicos.

Podemos ver que, este nuevo ordenamiento continúa con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y enfocándose en delitos penales y delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

De este análisis, se deduce que la regulaciones anteriores han pretendido establecer la responsabilidad administrativa y que la han identificado como aquellas violaciones leves que afectan el ejercicio correcto de la función pública, denominándola omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni se precisó su naturaleza administrativa y la regulación de este tipo de responsabilidad, se dejó a leyes sustantivas, así como leyes reglamentarias de carácter interno de las dependencias.

1.7. En la Ley de la Madrid Hurtado.

Los artículos 108° a 114°, regulaban la responsabilidad de los funcionarios públicos, y su texto anterior se originó en la Constitución de Apatzingán, y había pasado a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, sin cambios substanciales.

Las únicas reformas se habían producido en relación al artículo 111°, de la Ley de 1940, para dar fundamento constitucional a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, ya que los anteriores textos de los artículos 108° al 114°, confundían el procedimiento de desafuero o juicio de procedencia, por la comisión de delitos comunes por funcionarios que gozaban de fuero, con los delitos o faltas oficiales y el procedimiento para sancionarlos, al cual además se le confundía con el juicio político; con los errores de la Ley de 1940, agravaron las deficiencias de la Ley de 1980, pues trató de incorporar la responsabilidad administrativa, pero la confundió con los delitos o faltas políticas; es por esto, que la sociedad mexicana reclamó una renovación moral de la sociedad, que se iniciara por la precisión de las responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos, por ser ellos los primeros en actuar con rectitud, honestidad y estricto apego a la ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, con la expedición de esta ley, se perfila una nueva dimensión de responsabilidad para los servidores públicos, mediante una reforma administrativa o disciplinaria que se sectorizó a cargo de la Contraloría General de la Federación, previniendo un sistema de vigilancia de las propias dependencias que deben contar con un órgano de contraloría.

Al reordenar el título cuarto constitucional, estableciendo los sujetos a las responsabilidades de los servidores públicos (artículo 108° constitucional); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109° constitucional); el juicio para exigir responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110° constitucional); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículo 111° y

112° constitucionales); la naturaleza de las sanciones administrativas y procedimiento para aplicarlas (artículo 113° constitucional); y los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (artículo 114° constitucional).

La Ley de 1982, establece en su título tercero, todo lo concerniente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los sujetos que incurrir en responsabilidad administrativa y obligaciones de estos, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, cabe destacar que, una de estas sanciones es la “destitución del puesto”, y la cual señala el artículo 56°, que para su aplicación, ésta 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.

Como vemos, ésta Ley supera dentro del tema que nos ocupa, a las demás leyes que analizamos anteriormente, pues aquí ya se regula la responsabilidad administrativa, en una vía distinta a la responsabilidad penal, política y civil.

En el artículo 64°, se establece un procedimiento administrativo, autónomo del político y del penal, mediante el cual se debe hacer efectiva la responsabilidad administrativa en la que pueden incurrir todos aquellos sujetos que tengan el carácter de servidores públicos; ya que en esta ley no sólo se contempla a los altos funcionarios, sino que también son responsables los miembros de los Poderes de la Unión, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, en general todo aquel que desempeñe un cargo en la Administración Pública, ya sea, a nivel federal, estatal o municipal, respetando las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14° y 16°.

Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No se encuentra en consecuencia a los requisitos procesales del mismo, estableciendo una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública que también es sancionable por la legislación penal en consonancia con la autonomía que establece el artículo 109°, constitucional, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por las dos vías, pero siempre respetando el principio de que, no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Innovador en esta Ley, ya que sustituye “funcionario público” por “servidor público”, se crea al establecer, la primera autoridad centralizada y especializada en vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, denominada, en ese momento, Secretaria de Contraloría General de la Federación, después, Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente, Secretaria de la Función Pública. También se crean unidades en cada dependencia de la Administración Pública, dependientes de la misma Secretaria denominadas, contralorías internas, donde los ciudadanos de manera directa pueden interponer sus quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que dejaron de cumplir con sus obligaciones conferidas en la ley respectiva.

Es por esto, que esta Ley de 1982, al crear una Secretaria especializada, en vigilar el cumplimiento de las obligaciones específicamente administrativas de los servidores públicos, y de dependencias de fácil acceso para los ciudadanos en presentar sus quejas y denuncias por incumplimiento de tales obligaciones, que quebrantan el orden administrativo, estableciendo un sistema de control mediante un procedimiento administrativo, para castigar aquellos servidores públicos que han infringido sus obligaciones e imponiéndole sanciones meramente administrativas.

1.8. En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 13 de marzo de 2002.

El 14 de marzo del año 2002, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta Ley, se creo, con la perspectiva de ser un cuerpo normativo que establezca las bases que permitan garantizar el irrestricto cumplimiento de las funciones y obligaciones que las leyes vigentes imponen a los servidores públicos, a favor del interés público y del orden social, el cual debe permitir que cada uno de los integrantes de la sociedad pueda desarrollar sus potencialidades.

Con esta Ley, se consideró, adecuado que las responsabilidades administrativas, sean reguladas en específico por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, y que por lo tanto, ya se separara de lo que eran las responsabilidades políticas y penal, ya que, todas las leyes estudiadas anteriormente, las regulaban.

Con esta Ley, se establece controles y sanciones administrativas, independiente de la sanción penal a la que haya lugar, incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicara esta ley, fortalecer a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora, Secretaria de la Función Pública, para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Estamos convencidos, que la administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia esa cultura de legalidad. Es por eso, que se considero necesario modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982.

La nueva Ley, señala como autoridades para aplicar la misma, además de las que señalaba la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, a los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral y la Auditoria Superior de Fiscalización y se actualiza el nombre del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes, Tribunal Fiscal de la Federación.

En materia de sanciones administrativas, se pretende establecer, manteniendo aquellas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente, es por esto, que se suprimió el apercibimiento privado o público, preservando en la nueva ley, la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; la destitución del puesto; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Con el anhelo de preservar y consolidar el equilibrio jurídico de nuestra nación, alentamos la firme convicción que Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la responsabilidad administrativa y estableciendo: Quienes son los sujetos de responsabilidad administrativa, sus obligaciones, su responsabilidades y sanciones administrativas, que autoridades son las competentes y el procedimiento para aplicar el registro

patrimonial, en todos los casos, tratándose de servidores públicos de la federación; ya que con esta ley, se preservaran con toda claridad, el desequilibrio jurídico para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1. Conceptos básicos.

Al entrar al estudio, del tema de las responsabilidades de los servidores públicos, dentro del ámbito jurídico de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ésta ley, nos refiere, al señalar una de las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tal como lo es, exclusivamente, la responsabilidad administrativa.

Esto nos conlleva, a contemplar en un principio los conceptos básicos o fundamentales, los cuales, nos servirán para una descripción más detallada, de manera que podamos entender ampliamente que es un servidor público, que es responsabilidad y las diversas responsabilidades de tipo penal, político, administrativa y civil, a las que se hacen acreedores los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones y, así mismo, entender la responsabilidad administrativa y su fundamento constitucional.

Es por esto, que consideramos de gran importancia, enfocarnos, en los conceptos básicos que la teoría tiene sobre el servidor público, a fin de entender cual es su papel que protagoniza social y políticamente dentro de una sociedad, que a pesar de todo, ha esperado y sigue esperando ese servidor público, que tenga como prioridad dentro del desempeño de sus funciones, lo que le indica el ordenamiento jurídico que lo regula así mismo.

2.2. Concepto de servidor público.

Al inmiscuirnos, al estudio del concepto de servidor público, es conveniente señalar, primeramente, que los servidores públicos, como tales, realizan actividades dirigidas a servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones que la ley les determinen que pueden hacer, y también podríamos decir, de la actuación de los particulares.

Sin entrar a fondo sobre la materia de la función pública, es necesario mencionar, que la manifestación del poder estatal la realizaran personas físicas, es decir, personas que con la aportación de sus actividades, energías y talentos intelectuales, materiales y físicos, van a ejercer las atribuciones esenciales de los poderes públicos, del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de interés social o colectivo, y que implica a su vez el ejercicio de la soberanía del Estado, por lo tanto, las personas físicas que hacen las veces de servidores públicos y empleados públicos, se identifican con los Poderes del Estado, y su voluntad o acción trascienden como propias de la colectividad, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, en éste trabajo nos referimos esencialmente, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Entonces, el Estado al necesitar de personas físicas para cumplir con sus atribuciones y lograr sus fines sociales, se crea una relación entre el propio Estado y el trabajador al servicio del propio Estado, situación que queda fuera del contexto de la función pública y que más bien es una relación jurídica, situación que se estudia dentro del régimen jurídico de los servidores públicos, frente al Estado.

“El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas 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.”⁸

En esa virtud, al realizarse un servicio público para beneficio común, servicio público, que

⁸.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 9ª. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, página 737.

sólo puede realizar el servidor público, por medio del otorgamiento del cargo, mediante un nombramiento, contrato o designación o elección, según sea el caso, y de la asunción de funciones, nace una relación con el Estado y sus servidores y que va permitir la aplicación de leyes conducentes al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y del servidor público.

Por lo tanto, la autoridad administrativa o el órgano del Estado, al otorgar un cargo, el individuo lo deja incorporado al órgano, como parte esencial de él, y sujeto a una serie de obligaciones y derechos. Como veremos más adelante, dichos nombramientos son susceptibles de volverse a repetir y queda impune la sanción al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Hay que precisar, que teóricamente todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, desde aquel servidor público que integra la base burocrática en las escalas inferiores del Gobierno, hasta el Titular del Ejecutivo Federal, independientemente de que sean trabajadores de base o de confianza, o, que hayan sido electos popularmente, y que hayan sido designados por otro funcionario de mayor jerarquía, en virtud de que, el nombramiento expedido a favor de un servidor público, es el reconocimiento oficial que hace el Estado, de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y responsabiliza al servidor público por su actuación frente al Estado, y frente a los gobernados.

El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales, que determinan su actuación y a responder legalmente, en caso de incumplimiento, el artículo 15º, de la ley burocrática señala los requisitos que debe tener el nombramiento.

El servidor público, es el hilo conductor de la función pública, desempeñando tareas o labores propias de una entidad pública en algunos de los Poderes Federales, Estatales o Municipales, y en dicha persona, recae la responsabilidad, ya sea, técnica, política o administrativa, según sus atribuciones legales propias de la función que realice.

Debemos mencionar que, nuestra legislación, a partir de la reforma al Título IV, de la Constitución, y con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, realizadas en diciembre de 1982, quedó marcado, el establecimiento de la institución del “servidor público”, para participar en el ejercicio de la función pública y, sujetándolo a un régimen especial. Como vemos, con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se sigue éste mismo término de “servidor público”, estableciendo un catalogo de obligaciones específicas administrativas que deben cumplir.

Ahora bien, habría que delimitar quienes son los trabajadores del Estado, comúnmente se les ha denominado como “burócratas”, pero la doctrina y la legislación utilizan los términos de trabajador, empleado, funcionario y servidor público, y que varía según el régimen legal, como puede ser, el Derecho Disciplinario, Derecho Burocrático o Derecho Laboral.

Debemos enfocarnos, principalmente al termino de servidor público, que es el que más nos interesa, y es el concepto más notable que debemos entender, y es primeramente, el que nos señala la Constitución General de la República, en su artículo 108°, el cual dice: “ 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 serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

“De acuerdo con ello, el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos.”⁹

“Se desprende que el término más genérico que utiliza el artículo 108| Constitucional, es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga un relación de trabajo con el

⁹.- Martinez Morales, Rafael I, op cit. nota 1, página 357.

Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y responsabilidades a que se refiere son ajenas a las de Derecho Laboral.”¹⁰

Los ordenamientos legales federales, que regulan la conducta del servidor público, no definen, lo que se debe entender como tal, pero sí enuncian, a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón, es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

Como vemos, las citas textuales anteriores, nos definen servidor público dentro de un concepto muy genérico, como todo aquél individuo que desempeñe un trabajo material, intelectual o físico dentro de algunos de los Poderes del Estado, éstos se ubicarán dentro de esta característica, pero como señalaremos después, éste concepto nos permite identificar ha dos clases de servidores públicos que tradicionalmente han sido reconocidos por la doctrina del derecho administrativo, así como, en algunas leyes y reglamentos, y que son los funcionarios y empleados.

Como habíamos mencionado, en México se confunde los diferentes términos que se las ha denominado a las personas que trabajan para el Estado, ya que identifican como sinónimo los términos burócrata o trabajador al servicio del estado, funcionario, empleado y servidor público y se utilizan indistintamente para designarlos, y algunas veces peyorativamente.

De una manera general se clasifican los trabajadores al servicio del Estado, en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Funcionario público.- “Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.”¹¹

¹⁰ .-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México 2000, página 197.

¹¹ .- Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, página 139.

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.”¹²

A pesar, de que múltiples autores que han hecho clasificaciones respecto a los funcionarios y empleados públicos, cabe resaltar, uno de los abundamientos sobre distinción entre funcionarios y empleados públicos es la que hace el Doctor Delgadillo Gutiérrez, al señalar:

“El servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, sin embargo, no nos referimos a todas, sino sólo a aquellas que pertenecen a los organismos e instituciones que integran la Administración Pública Federal.”¹³

Ante esta situación, podemos deducir también, que la duración del empleo no es una diferencia, entre los diferentes conceptos, ya que, puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado; la retribución podría tener alguna distinción, a pesar de que el artículo 5° constitucional, que señala: “que todo trabajo le corresponde su justa retribución, pero en algunos funcionarios y empleados si hay distinción respecto al salario que perciben.”

La naturaleza del derecho que regula la relación de servicio, no muestra tampoco gran distinción, ya que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de derecho público; el tipo de funciones que desempeñen, podría haber distinción, pese que los funcionarios pueden tener atribuciones para decidir y ordenar a empleados, pero no es suficiente para diferenciar, ya que, las relaciones jerárquicas siempre hay alguien que manda y otro que obedece, y aun entre funcionarios; el ordenamiento que regula su actuación, no muestra diferencias, a pesar de que, se ha dicho que el funcionario tiene sus facultades previstas en la Constitución y en las leyes, y los empleados en los reglamentos, cosa que no puede ser de acuerdo a nuestro sistema jurídico, los órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas constitucional, legal y reglamentario.

¹².- Idem.

¹³ .- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 2a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002, página 176.

De igual forma el ilustre Gabino Fraga, hace la siguiente clasificación: “Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que los separan, a saber:

1ª Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

2ª Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre renumerados.

3ª También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

4ª Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen el poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

5ª Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.

6ª Por último el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace de su titular sólo concurra a la formación de la función pública.”¹⁴

Como podemos ver, doctrinalmente los autores que mencionamos anteriormente, tienen diferentes criterios para diferenciar a los funcionarios públicos de los empleados públicos, bueno ahora estudiaremos desde el punto de los diversos regímenes jurídicos.

Hay que ver, que para expresar claramente la naturaleza del servidor público que implica un empleo, cargo o comisión, es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, o que, siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de las consecuencias legales que pueden surgir, de las quejas o denuncias administrativas o penales, la

¹⁴.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, página 129.

comisión de conductas ilícitas son diferentes, en cada caso, porque dependen de la categoría del servidor público de que se trate.

Para precisar lo anterior, daremos una clasificación del autor, Monserrit Ortiz Soltero, que nos servirá para ampliar lo que dijimos; dentro de la primera clasificación que hace este autor, se basa en los términos constitucionales del artículo 108°, como son:

Funcionarios: Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Aquí se pueden distinguir funcionarios de distinta categoría: como son funcionarios electos, funcionarios designados, los que gozan de inmunidad procesal, los que no gozan de inmunidad procesal y empleados.

Siguiendo este contexto, una segunda clasificación que hace la legislación laboral, que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados y, ésta es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento define en su artículo 3°, a los trabajadores como: toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; asimismo, los divide en dos grupos, que son:

Trabajadores de base y de confianza, siendo de confianza: La ley burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esa potestad, reputa como tales, sólo por mencionar algunos, como son en el Poder Ejecutivo Federal, aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser probado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, etc., en el Poder Judicial de la Federación, como lo es en la Suprema Corte de Justicia, el Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, y demás en los órganos restantes del mismo Poder Judicial, en el poder Legislativo como en el caso de las Cámaras de Diputados y de Senadores como lo es Oficiales Mayores, tesorero General y Subtesorero, etc., y se considerarán de base los no incluidos en la numeración anterior y que por ello serán inamovibles.

La ley burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la fracción XIV, del apartado B), del artículo 123°, constitucional, en tanto, que dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esto es, no existe ningún ordenamiento jurídico que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza.

Al no quedar comprendidos dentro del régimen laboral especial de la ley burocrática, los empleados públicos de confianza, no son inamovibles como los trabajadores de base, por lo que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva, el cese de los efectos de su nombramiento, o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

El otro grupo, a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, son los trabajadores de base, que son todos aquellos que quedan excluidos de los trabajadores de confianza, el 123°, apartado B), de la Constitución Federal, dispone que la ley determinara los cargos que sean considerados de confianza, por lo que, si la ley no indica que es de confianza, se debe entender que es de base, una diferencia primordial entre estos es que los de base son inamovibles, es decir, no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46°, de la ley burocrática, que las considera justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador sin responsabilidad para el Estado.

“Una tercera clasificación que hace este autor es la de empleado, que en términos generales se pueden considerar que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores, en tanto, que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una prestación determinada, sin embargo, la responsabilidad del encargo de servidores públicos de mayor jerarquía, hace la diferencia; asimismo, considera al encargado que es el servidor público que ostenta un cargo, el cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en el primer caso se refiere a que se encuentra sujeta a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada y la segunda depende de las disposiciones legales que limita a la temporalidad de dichas funciones; cabe decir, que el cargo puede nacer de la voluntad popular como los servidores públicos que son electos periódicamente, y por último el comisionado, es el servidor público que desempeña una comisión, o sea, el encargo conferido a una persona por otra para que realice uno o varios servicios. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del encargo, ya que no puede ser comisionada la persona que no tiene un nombramiento expedido por la autoridad competente.”¹⁵

¹⁵ .- Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, página 6.

También cabe decir, que el régimen jurídico de los servidores públicos es variado, ya que, se estudia desde el punto de vista del Derecho Disciplinario y otra dentro de la perspectiva del Derecho Laboral Burocrático, así también, el Derecho Laboral a su vez se encuentra integrado por diversos sistemas, dependiendo de calidad y tipo de relación de los trabajadores, como la clasificación que estudiamos anteriormente.

Es así, como el Apartado "A", del artículo 123°, Constitucional, reglamentario de la Ley Federal del Trabajo; dentro de este sistema se encuentran reguladas las relaciones obrero patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como ejemplo de ciertos organismos descentralizados se encuentran: Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social y Comisión Federal de Electricidad, por mencionar algunos.

También el regulado por el Apartado "B", del artículo 123°, Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dentro de ésta ley, en su artículo 1°, establece las dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en el que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y a ciertos organismos descentralizados.

Así mismo, el de los Trabajadores de Confianza, donde éstos al quedar excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalado en el artículo 8°, quedando regulados por el Apartado "B", del artículo 123°, constitucional, por los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tanto, que en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5°, enlista a los trabajadores de confianza y, por exclusión, determina a los de base, ésta clasificación también es equivalente a la clasificación que distingue a los funcionarios y empleados públicos.

Cabe mencionar, que se puede hacer una distinción de acuerdo al nivel de competencia, que los clasifica en servidores públicos federales, locales y municipales, de conformidad con la división de poderes, en servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Aún también, podemos mencionar a los miembros del servicio exterior mexicano, los miembros de las fuerzas armadas y los miembros de los cuerpos de seguridad pública que al quedar excluidos de la Ley

Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo tanto, se sujetaran al régimen del Apartado “B”, del artículo 123°, constitucional.

También se ha denominado a los altos funcionarios de la Federación como aquellos servidores públicos que se encuentran colocados en la cúspide de los Poderes Federales Ejecutivo Legislativo y Judicial, por mandato constitucional algunos electos popularmente, y otros son nombrados por cumplir con ciertos requisitos señalados en la Constitución.

Los artículos 110° y 111°, de la Constitución Política, especifican quienes son considerados altos funcionarios de la Federación y que quedan sujetos tanto a juicio político, en caso de incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como, a la declaración de procedencia, si existe responsabilidad penal en caso de haber incurrido en un delito, para que quede a disposición de las autoridades judiciales competentes, una vez aplicada la sanción política, que consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones dentro de los Poderes Federales, Estatales o Municipales.

Es destacable señalar, que un tema muy debatido en la doctrina, es cuando hacen mención de aquellos servidores públicos llamados “funcionarios de hechos”; el servidor público, para estar catalogado dentro de las funciones del Estado debe ajustarse al principio de legalidad que debe ser operante dentro del Estado de Derecho que todos tratamos de preservar, toda vez que, dentro de ese Estado de Derecho encontramos las reglas o ciertos requisitos, para poder desempeñar un empleo, cargo o comisión, ya sea de nombramiento o de elección popular, y por tanto, es conveniente que el propio pueblo vigile tal exigencia, ya que de lo contrario debe desconocerse a quien no cumpla el servidor público con tal exigencia que se requieren para asumir una función pública, ya que lo opuesto sería que se trate de un funcionario de hecho.

Sin entrar detalladamente al tema, debemos decir, que cuando se habla de funcionarios de hechos, es porque tales, no están cumpliendo con los requisitos legales para ejercer una función pública, en nuestro régimen constitucional mexicano, no se acepta la existencia de autoridades de hecho, pues de lo contrario si se diera el caso, el particular se inconformaría de inmediato al

oponerse que lo gobierne una autoridad de hecho, violando así la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16°, constitucional.

Para que exista un funcionario de hecho, es necesario que se den algunos supuestos como son: a) Debe existir la función que se ejerce reconocida por la Ley; b) Debe estar realmente en posesión de la función, y c) Debe ejercer la función bajo la apariencia de legitimidad.

Ante todo esto, debemos precisar que para preservar nuestro Estado de Derecho, todo servidor público debe cumplir con los requisitos que señala la Carta Magna que nos rige, ya sea para ser Presidente de la República, Secretario de Estado, Procurador General de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo mismo para ser Gobernador de una Entidad Federativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Diputados de las Legislaturas Locales, Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, lo mismo que para ocupar otros cargos Federales, Estatales y Municipales, se deben cumplir los requisitos constitucionales y legales que en cada caso particular así se establezcan, para que realmente se éste en presencia de servidores públicos de derecho.

En otro orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2°, señala: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108°, Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Esta Ley, utiliza la frase de “servidores públicos”, alude a servidores públicos los mencionados en el artículo 108° Constitucional, los cuales ya habíamos mencionado con anterioridad.

A manera de conclusión podemos decir, que el funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y

generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado; el empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública física, intelectual o de ambos géneros, y para ejercer funciones debe haber previamente un nombramiento de autoridad administrativa competente, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico y su responsabilidad es interna dentro de la unidad. Es por esto, que el concepto de servidor público es más amplio que los dos anteriores, y por lo tanto, rebasa la idea que acerca a la función pública.

Es por esto, que decimos, que el servidor público son los hombres que ejercen el poder, que han formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento expedido por la autoridad, o, en su defecto, figura en las lista de raya de los trabajadores temporales y que lealmente lo posibilita para el desempeño de los cargos públicos que les han encomendado.

2.3. Concepto de Responsabilidad.

Una de las características principales que identifican al Estado de derecho, es su potestad de imperio, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a tal imperio y por lo tanto, a la legalidad de la administración pública mediante su actuación conforme a la ley, el respeto a los derechos humanos y a los derechos y libertades fundamentales de las personas. Es por esto, que en este punto haremos referencia a lo que implica el concepto de responsabilidad a la que están dispuestos a asumir los servidores públicos que ejercen un encargo público.

“Etimológicamente, la palabra responsabilidad proviene del latín “respondere”, que significa “inter alia”: prometer, merecer, pagar. Así, “responsalis”, significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido “responsum” (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.”¹⁶

La responsabilidad debe presuponer, un deber del cual tiene que responder un individuo. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir;

¹⁶.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001, página 2824.

quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella.

La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de y la obligación. De ahí que esa responsable de un hecho ilícito aquél individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho cometido se le impute.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de la sanción al individuo responsable presupone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

A la responsabilidad objetiva por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

“La responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada el mal inferido o el daño originado. Deuda Moral. Cargo de conciencia por un error. Debe sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. Esto es, el que causa daño a otro asume la responsabilidad de pagarle los daños y perjuicios o ser sancionado conforme a la gravedad de la falta, daño o delito.”¹⁷

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley, y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño, y debe responder a ella.

¹⁷.- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. 11ª. Edición. Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1981, página 574.

“El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidas para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca los diversos tipos de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil.”¹⁸

Asimismo, vemos que, la responsabilidad que tiene el Estado, es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias de la administración pública, ya sea: federal, estatal o municipal, y de tenerlos que indemnizar del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio que haya causado a la persona, incluyendo el moral que haya ocasionado el Estado como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas.

En un régimen democrático, todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado, jamás se debe de actuar dentro de los Poderes Públicos en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público que estén obligados a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades que integran la competencia.

Dado que la falta de cumplimiento de las obligaciones encomendadas a los servidores públicos en todos los niveles o jerarquías, desde el Presidente de la República hasta los más modestos empleados públicos, que a veces, se identifican como simples auxiliares, ya sea por desobediencia, negligencia, torpeza, descuido, desvió de poder, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación señala como tipo de infracción o falta y que tan grave fue, infracción que debe ser establecida por la propia autoridad competente, siempre bajo el principio de legalidad, fundando y motivando la clase de responsabilidad, así como la sanción aplicable al caso de que se trate.

¹⁸.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, página 501.

2.4. Tipos de responsabilidad.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional que impere en una nación, siendo una característica esencial en todo Estado de derecho.

La administración pública, por ser una actividad al servicio de la comunidad y no una actividad privada, establece más obligaciones que prerrogativas y sitúa a quienes la integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad.

a) Responsabilidad Penal.

Primeramente, vamos abordar la responsabilidad penal, y podríamos decir que, este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes en la materia.

La responsabilidad penal, se configura por actos u omisiones que resulten de un comportamiento tipificados como delitos, es decir, que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea, por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por el ejercicio indebido de tales funciones, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por usurpación de funciones, por encubrir ciertas conductas ilícitas de otros servidores públicos o de particulares, por mencionar algunas.

La Constitución General de la República, expresa en su artículo 109°, fracción II, que: “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, es por esto, que el Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en los artículos del 212° a 224°, se establecen once figuras delictivas, en las que pueden incurrir los

servidores públicos, y por éstas los sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación, para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como, el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

Tales delitos son los siguientes: I. Ejercicio indebido del servicio público; II. Abuso de autoridad; III. Coalición de servidores públicos; IV. Uso indebido de atribuciones y facultades; V. Concusión; VI. Intimidación; VII. Ejercicio abusivo de funciones; VIII. Tráfico de influencia; IX. Cohecho; X. Peculado, y XI. Enriquecimiento ilícito.

Al descubrirse por cualquier interesado, la configuración de algunos de los delitos mencionados imputables a un servidor público, se deberá de presentar de inmediato la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal que corresponda, aportando las pruebas necesarias para que se integre debidamente la averiguación previa del caso y se haga de esta forma la consignación ante el juez penal competente.

Debemos aclarar que, en esta responsabilidad penal, existe una protección constitucional que se otorga a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, para que de alguna manera no queden sujetos a arbitrariedades por denuncias falsas o calumniosas, para tal situación, se requiere la autorización de la Cámara de Diputados, que mediante un juicio que se lleva a cabo ante la misma cámara con un sentido político, debe resolverse si hay o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado, con fundamento en el artículo 111°, constitucional.

“Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia, y que es lo que en la práctica y anteriormente se le denominó “desaforar o desafuero.”¹⁹

¹⁹.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. op. cit, nota 11, página 201.

Esto en realidad consiste en destituir de un puesto público a un servidor público de alta jerarquía, o, que goza de “fuero constitucional”, con lo cual también, se da la autorización para que dicho servidor público pueda ser puesto a disposición de las autoridades judiciales y sea juzgado penalmente.

El artículo 111°, constitucional señala:

“Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, 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, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

En relación, al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

Los que también gozan de esta protección son los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

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

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

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

El procedimiento para la declaración de procedencia se rige por lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos del 25° al 29°, se trata de un instrumento legal muy semejante al de juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados, de tal manera que en principio se integra por una Sección Instructora formada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de las Cámaras, en los términos del artículo 11° de ésta Ley, procurando establecer: la subsistencia del fuero constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado.

En el término de 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio del inculpado, de su defensor, del denunciante, del Ministerio Público, en su caso, se les concederá el uso de la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después se les retirará del recinto para que estando integrada la Cámara de Diputados en jurado de procedencia se proceda a la discusión y votación correspondiente.

El artículo 28°, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala: “Que si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión”.

Es por esto, que la responsabilidad penal, es el resultado de la actuación de un servidor público que encuadre dentro de tipo penal y cuya sanción se determinara por las leyes penales.

b) Responsabilidad Civil.

En principio, hay que decir, que la responsabilidad civil, es la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado, en este caso, los servidores públicos tiene responsabilidad civil con los particulares por algún daño que les causen, pero no en cuanto a que los servidores públicos actúen en la vida civil como individuos, privados o particulares, sino como agentes de la autoridad, esto es, como servidores públicos.

Se concibe como una consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, es decir, el compromiso de pagar los daños causados. Al respecto, veamos que dicen algunos autores.

“La responsabilidad civil de los servidores públicos, es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños y perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.”²⁰

La responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos.

La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar, lo mismo contra un ministro, que en contra de un mozo de una dependencia.

²⁰.- Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, página 444.

“La administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos: 1. Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionan al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.”²¹

Ahora bien, hay que destacar, que la existencia de esta responsabilidad se justifica por el principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”, y encuentra su fundamento constitucional en los artículos 1°, 12°, 13°, y 27°, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizan el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

En vista, de lo anterior, si nadie está 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 ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910°, del Código Civil Federal.

En el título IV, de la Constitución, específicamente en el artículo 109°, señala los diferentes tipos de responsabilidad en que incurren los servidores públicos, pero no se define ni se explica el marco jurídico de la responsabilidad civil, y solamente en el párrafo octavo del artículo 111°, de la misma constitución se menciona ésta, literalmente dice lo siguiente: “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Debemos ver, que en sentido estricto, ésta responsabilidad civil debe ser imputada directamente al Estado ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan o manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que respondan por ellos, además independientemente de la responsabilidad administrativa que el gobierno les pueda fincar por la ilegalidad de esos actos, conductas u omisiones.

²¹.- Serra Rojas, Andrés, op. cit, nota 19, página 511.

Conforme a lo establecido en el artículo 227°, del Código Civil Federal, señala que el Estado sólo será responsable de manera solidaria del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituyan ilícitos dolosos y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos.

Cabe decir, que ésta disposición legal, nos permite enfatizar que para el Derecho Civil, la responsabilidad directa por los daños patrimoniales que sufran los particulares en el desarrollo de una función pública queda a cargo del servidor público que realizó la conducta dañosa o perjudicial, y al Estado se le queda la responsabilidad solidaria y subsidiaria, para el caso, de que dicho servidor público no pueda o éste imposibilitado económicamente hablando para cubrir la reclamación en cuestión.

Para entender mejor esto, hay que decir que, por responsabilidad solidaria debemos entender aquella obligación que en forma directa y por mandato legal asume el Estado y sus servidores públicos para responder de los daños y perjuicios que ocasionan a los bienes de los particulares, y por lo tanto, indistintamente la parte agraviada puede exigirle a cualquiera de ellos el pago de daños y perjuicios.

Por responsabilidad subsidiaria, se entiende todo lo referente al compromiso legal que asume la administración pública a favor de sus servidores públicos para reparar los perjuicios que se ocasionan a cualquier ciudadano por un servidor público, ante la falta de bienes o riqueza para pagar el responsable directo; se trata del pago económico que asume una dependencia del Estado en nombre de sus trabajadores, cuando lesionan los intereses de los gobernados y se le restituya a éste.

Por su parte tanto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de las cuales haremos énfasis en ésta última, en su artículo 33°, señala: "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicaran a la dependencia o entidad en la

que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra....”

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto, y por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y éstos la establecen de manera directa a cargo del Estado, el cual puede repetir en contra de los funcionarios y empleados públicos que sean responsables, es incuestionable, que estas disposiciones son aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados y entre aquél y los particulares, por lo que necesariamente se concluye que hay un avance en la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos frente a los particulares.

Pero no podemos afirmar que se haya logrado una plena responsabilidad resarcitoria del Estado, el artículo 1927° del Código Civil Federal, señala que el Estado sólo es responsable de manera solidaria en los casos que el ilícito sea doloso, dejando todavía el sistema de la responsabilidad subsidiaria en los demás casos, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público, como persona física, no como órgano del Estado.

También, es indudable que en el ejercicio de las funciones publicas que ejercen los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios no sólo a los particulares, igualmente al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que esta se regulara por leyes y procedimientos administrativos.

Ahora debemos concluir, que la responsabilidad civil sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a normas del orden civil; pero también conforme a las normas administrativas, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, se debe producir entre particulares y se regule por leyes civiles, de lo contrario será responsabilidad de otra materia.

c) Responsabilidad Constitucional.

La responsabilidad constitucional o política, se encuentra plasmada en el artículo 109°, fracción I, Constitucional, que señala lo siguiente:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, de conformidad con las siguientes prevenciones: I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;”

Según el artículo 110° constitucional señala:

“Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los 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, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales o su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

Esta responsabilidad política, se le finca a los servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que su actuación es trascendente para los intereses públicos fundamentales de la población, de ahí que no todos los servidores públicos del Estado pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, es por esto, que nuestra Carta Magna, especifica plenamente.

La responsabilidad política, es aquella que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.

Se deriva de las conductas ilícitas de los servidores públicos de alta jerarquía que afectan los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales, conforme al artículo 7°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110°, Constitucional Federal, así como en el 8°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, y éstas pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio político, parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñen funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su conocimiento, que es el Congreso de la Unión, y por mandato constitucional tienen acción o facultad de iniciar la demanda respectiva cualquier ciudadano de la República Mexicana, mediante elementos de prueba que la justifiquen, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II, y III, del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110°, de la Constitución Federal, y que éste se iniciara dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

Como vemos, la responsabilidad política nace como consecuencia de un juicio político, que se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc., actos que constituyan infracciones de tipo político, y esta situación deberá ser resuelta por el Congreso Federal de la Nación.

d) Responsabilidad Administrativa.

Ahora entraremos al tema de una de las responsabilidades que más nos interesa en el presente trabajo, que es la responsabilidad administrativa, ya que dimos anteriormente una remembranza de los otros tipos de responsabilidades que estatuye en nuestra Carta Magna, sin duda un tema sumamente interesante, ya que al surgir ésta responsabilidad conlleva a un propósito por encontrar nuevos caminos para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente en su función encomendada, pienso que se debe tener especial cuidado que en las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente idóneas y precisas, para que no se permitan impunidades, y no se impida la continuidad de la actividad administrativa, claro que dichas disposiciones deben respetar los derechos laborales de los servidores públicos que ejercen la función administrativa.

Debemos tener en claro, que el estudio de las responsabilidades administrativas no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, sobre todo si nos remitimos a las leyes relacionadas con el tema, que estuvieron vigentes con anterioridad, como vimos en el Capítulo I, de este trabajo, que se abocaron principalmente a las responsabilidades en materia penal y política.

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

“A partir de estos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; en ésta ley, se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso en que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.”²²

Asimismo, con el fin de perseguir al buen proceder de la acción administrativa del Estado, la

²²- Martínez Morales, Rafael I., op. cit. nota 1, página 410.

preocupación de los legisladores por modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982; la preocupación por combatir la corrupción que día con día ataca nuestro país, siendo éste un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza de todo tipo de relaciones sociales.

Así el 14 de marzo de 2002, entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, ley que trata de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que debe cumplir todo funcionario público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las responsabilidades administrativas quedan reguladas por el nuevo ordenamiento, ley que plasma quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, sus obligaciones, su responsabilidad y sanciones administrativas, que autoridades son las competentes y el procedimiento para aplicarlas, registro patrimonial, en todos los casos tratándose de servidores públicos al servicio de la federación.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

Es aplicable a éste tema referente a la responsabilidad administrativa, la jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de abril de 2003, página 4030, cuyo texto es el siguiente:

No. Registro: 184,396
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVII, Abril de 2003
Tesis: I.4o.A. J/22
Página: 1030

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN

QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de encargado de la defensa jurídica de dicho órgano interno y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión Fiscal 50/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 2 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.²³

Pretende ante todo, darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento o elección de una persona física para un cargo en alguno de los Poderes Federales, Estatales y Municipales, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.

23.- Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Registro 184,396, Tomo: XVII, Abril de 2003, página 1030.

Las situaciones que por años han imperado se están superando con un cambio de mentalidad política y administrativa, y con una legislación más precisa y equilibrada, porque es necesario que en la actualidad se cuente con servidores públicos preparados, con alto espíritu de servicio, con leyes más justas para que si lesionan los intereses patrimoniales, morales o sentimentales del gobernado, así el gobernado tenga la posibilidad legal de reclamar, de defenderse y de ser indemnizado conforme a derecho, y en esta situación particular el Estado, debe tener una responsabilidad directa comprendida dentro de lo que se llama hoy “responsabilidad administrativa”.

2.5. Concepto de responsabilidad administrativa.

Para poder determinar de alguna manera, el concepto de la responsabilidad administrativa, debemos tomar en cuenta, que el objeto de las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos pueden definirse, como las disposiciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, la naturaleza de las responsabilidades específicas en que pueden incurrir por su incumplimiento y las sanciones, procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas, y una de ellas es la responsabilidad administrativa, que algunos autores la definen de esta manera.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Ética Administrativo y del 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 IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También puedo decir, que se trata de una obligación que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la

función pública, en donde quedan claramente tipificadas las infracciones que se producen por la inobservancia de la disciplina administrativa, y como consecuencia se identifican las medidas disciplinarias aplicables a cada caso particular.

Como vemos, los conceptos sobre responsabilidad administrativa pretenden salvaguardar el objeto jurídico de la función pública, que es cuando se ejerza ésta función fluya sin interrupción, llegue a su fin, que es el bien común y éste se de con eficiencia, honradez, lealtad, legalidad e imparcialidad, lo cual deben preservar quienes la ejercen dicha función, los servidores públicos.

Hay que aclarar que, la responsabilidad administrativa no debe limitarse a una ley reglamentaria, en virtud de que, podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan las obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades como ejemplo es la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, que para efectos de la responsabilidad administrativa, es considerada, como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y, por ende, los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, también, los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo en ese mismo ordenamiento.

En virtud de que, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Entonces, la responsabilidad administrativa, la podemos definir como aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonestos, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo cargo, comisión encomendado por la ley, y que por lo tanto, deben ser investigados por la autoridad competente y de resultar elementos, seguir el procedimiento administrativo disciplinario y substanciado el procedimiento imponer las sanciones que correspondan y aplicarlas conforme dicte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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, toda vez que, se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Por tanto, la responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene a las disposiciones contenidas en el la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.6. Fundamento constitucional.

El fundamento legal de la responsabilidad administrativa, lo encontramos tanto en la Constitución Federal, como en sus leyes reglamentarias, primero veamos la Constitución Federal, que en su artículo 109°, constitucional, señala:

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

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, valores que se traducen en las obligaciones que establece el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 113°, constitucional, señala:

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

Asimismo, el artículo 114°, constitucional, en su último párrafo, señala:

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

Dentro del Título IV, Constitucional, que rige las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos una ley reglamentaria que regula específicamente la responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal y en el Poder Ejecutivo Federal, y es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo su objeto reglamentar cuales son los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, el Código de Ética Administrativo, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa, las autoridades competentes, el procedimiento administrativo disciplinario, las sanciones administrativas, recursos administrativos, autonomía de los procedimientos y registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal, para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, éste ordenamiento se aplica también con ciertas reservas, a Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

El artículo 8°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece todo un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de preservar los principios multimencionados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, lo cual en capítulos posteriores de este trabajo analizaremos, aquí sólo las mencionaremos: I. Amonestación privada o pública, II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni 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.

CAPITULO TERCERO

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS POR SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En toda agrupación social existe, un conjunto de normas que regulan tanto el funcionamiento de los órganos colectivos, así como las relaciones de los miembros de la colectividad, y la de éstos, con los órganos colectivos. Si los seres humanos respetaran esas normas, voluntariamente, siempre, el derecho punitivo sería innecesario; pero, siendo constantes las transgresiones al orden jurídico establecido que establece obligaciones, figura el derecho sancionador que regula reacciones contra el incumplimiento de los deberes.

En el estado de derecho, como vimos en el capítulo anterior, donde estudiamos las responsabilidades de los servidores públicos, los poderes públicos se manifiestan y actúan a través de sus funcionarios, empleados o trabajadores, denominados servidores públicos.

Dichos servidores públicos, tienen funciones primordiales como planear y ejecutar las actividades conducentes a la realización de los fines del Estado, tales funciones encomendadas a los servidores públicos, deben encaminarse a la consecución del bien común, el cual debe estar por encima de los intereses particulares, es por esto, que el propio Estado debe implantar las medidas adecuadas para que sus servidores o representantes actúen siempre en beneficio de la colectividad y no en el suyo propio; señalando a estos claramente cuales son sus obligaciones, los límites de sus atribuciones y también las consecuencias de los actos u omisiones ilícitos en que pudieren incurrir.

Si examinamos la legislación mexicana, en los aspectos de los deberes que impone a los servidores públicos y las consecuencias que les puede significar los hechos u omisiones ilegales en que incurran, se hacen acreedores a una sanción, encontramos primeramente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título IV, denominado, "De las responsabilidades de los servidores públicos", que establece fundamentalmente quienes deben ser considerados como servidores públicos así como, las bases esenciales de derecho sancionador que debe regular las

consecuencias del quebrantamiento del orden jurídico por parte de aquellos. Es así, como las leyes reglamentarias del título cuarto constitucional, tales como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que es esta última la que más nos interesa, establece quienes son considerados servidores públicos, sus obligaciones administrativas, las bases del derecho sancionador por infringir éstas obligaciones, señalando las sanciones administrativas que se deben imponer.

3.1. Naturaleza jurídica de las Sanciones.

Al tratar este punto, sobre la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos, es necesario, delimitar su naturaleza jurídica, en virtud de que, al existir diferentes tipos de responsabilidades, existen diferentes tipos de sanciones, como ejemplo, la responsabilidad civil que se manifiesta cuando el incumplimiento de las obligaciones se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado, en éste caso, es una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin, de resarcir al estado de los daños sufridos, y en el caso de la responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias.

La palabra sanción se utiliza en un sentido genérico al indicar cualquier medio de que se vale el legislador para asegurar la eficacia de una norma. En un sentido más preciso y más técnico la sanción indica la consecuencia dañosa que el legislador une al hecho de aquellos que violan la norma (infracción), como consecuencia de su acción, y como medio para restaurar el orden jurídico alterado.

Para el ilustre Eduardo García Máynez, estima, "que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal."²⁴

²⁴.- García Maynéz. Eduardo. Introducción al Derecho. 49ª. Edición. Reimpresión. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, página 295.

Se puede afirmar que la sanción es una medida indirecta que el legislador ha establecido para obtener la observancia de la norma. La doctrina distingue la sanción de la coacción, pues si bien es cierto, se puede recurrir a esta última, para que la sanción se cumpla, también es evidente, que ésta constituye una medida de policía administrativa de tratamiento independiente.

La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado, contra la voluntad del obligado a ella y la sanción es un medio represivo que se pone en marcha, en virtud de no haberse cumplido la obligación.

La sanción puede constituir en la revocación de un acto favorable, la pérdida de un derecho o la imposición de una multa. Pero la administración no puede imponer sanciones que impliquen directa o indirectamente privación de libertad, por prohibirlo expresamente la Constitución.

Existen diferentes tipos de sanciones jurídicas, como son: sanciones a los actos jurídicos en general, sanciones relativas al derecho constitucional, sanciones relativas al derecho administrativo, sanciones relativas al derecho penal, sanciones en el derecho privado y sanciones relativas al derecho internacional.

Además, la doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como son: 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; el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etc.

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, y 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.

Desde el punto de vista, de 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 puede ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones disciplinarias, tienen características propias, diferentes a las de otras materias, como pueden ser las de materia penal y laboral, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines. Estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, como manera de preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración Pública, por lo que, resulta indispensable, la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como de preservar los valores fundamentales para el ejercicio de la función pública.

En el caso de una sanción penal, la disciplina tiene su propia finalidad; el individuo que ha sido condenado por la justicia criminal ordinaria debe satisfacer, todavía el interés propio de ésta, así como, debe pagar aún las indemnizaciones por el daño que ha causado, en cambio, en la pena disciplinaria se excluye al individuo por el hecho de la extinción de la obligación de servir, y cuando el culpable ha salido de esta relación, no se puede mejorar el servicio actuando sobre él, se debe sólo aplicar una medida de corrección. Por otra parte, las sanciones penales tienen su contenido competencial diferente, conforme a los principios constitucionales y la aplicación de las sanciones le corresponde a la autoridad judicial, a diferencias de las sanciones administrativas que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22°, constitucional.

En las sanciones laborales, las sanciones disciplinarias no tienen como fin obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, ni derivan del contenido prestacional de la relación obrero-patronal, sino más bien, responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de la función pública, que preserva valores fundamentales, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

Es por esto, que podemos decir, que las sanciones administrativas son medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los Poderes Públicos Federales, como consecuencia de las faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas que se le hayan atribuido al servidor público, para lograr esto, es fundamental respetar el principio de legalidad que obliga a todas las autoridades para que se ajusten sus actos a las normas jurídicas que los rigen fundando y motivando sus resoluciones que califican la infracción cometida, como el tipo de sanción aplicable, y que exista adecuación entre un caso y el otro, para que no se quebrante la vigencia del derecho, y sobre todo para que tales medidas no sean injustas desproporcionadas o arbitrarias, y que en ese proceder, se sigan todas las formalidades del procedimiento legal, para no dejar en estado de indefensión al servidor público involucrado.

Conforme a lo antes expuesto, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir que, se produzca en el campo 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, y para entender más esto, sobre la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas, las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamaremos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

3.2. Tipos de Sanciones.

Las sanciones administrativas están contempladas por el artículo 13°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta prevé cinco tipos diferentes de sanciones en materia disciplinaria, y que de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

3.2.1. Amonestación privada o pública.

La amonestación privada o pública, la podemos definir como una advertencia que las autoridades administrativas hacen a sus subordinados ante posibles irregularidades o indisciplinas en el desarrollo de su trabajo, y que lleva como finalidad orientarlos y encauzarlos para que actúen en forma correcta y dentro de los causes legales, su trabajo sea eficaz, advirtiéndoles de las consecuencias que puede acarrearles las conductas negativas en la prestación de un servicio público.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, dice: “la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito.”²⁵

Hay que entender, que en sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que, sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción. Y en virtud, de que nuestra legislación procesal mexicana federal y del Distrito Federal, ni en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no definen esta figura, sólo la mencionan, pero en el Código Penal Federal, donde en su artículo 42°, la enuncia de esta manera: “La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente el juez.”

Como vemos, el propósito de la amonestación, es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como sería en el caso del apercibimiento.

²⁵.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. nota 8, página 124.

También debemos considerar, que la amonestación no es propiamente una sanción, ya que no requiere forzosamente de la comisión de una infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que, sólo es una prevención para evitar conductas que puedan desembocar en una infracción administrativa.

Otro de los aspectos que debe considerarse de esta sanción que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es que puede ser privada o pública, lo cual será determinado por quien castigue la infracción. Es privada cuando se trata entre el superior jerárquico y el subordinado, ya que sólo consta 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 administrativos se realizan por escrito, además de que la propia Ley, en estudio, lo ordena en su artículo 24º: “Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo, constarán por escrito.”

Es pública, cuando la propia resolución debe indicar el medio a ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, o se puede utilizar una publicación especial como sería algún periódico de amplia difusión, pero ya que no existe disposición expresa al respecto quedando al arbitrio de la autoridad sancionadora.

3.2.2. Suspensión del empleo, cargo o comisión.

La suspensión del empleo cargo o comisión, podemos entenderla como la privación temporal de las labores de trabajo, dentro de algunos de los Poderes Públicos del Estado, de un servidor público, para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como, la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión.

Así pues, se trata de la separación temporal del servidor público de las actividades públicas que tiene encomendadas, ya sea por nombramiento o por elección popular, mediante una resolución expedida por el superior jerárquico o por un órgano especial competente, y en su esencia se trata de una sanción correctiva y disciplinaria, y que suspende temporalmente los efectos de dicho nombramiento o elección que dio origen a la función de que se trate.

Como también, podemos ver, diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hace referencia a la suspensión, en primera, como sanción por la comisión de infracciones, que traiga como consecuencia una responsabilidad administrativa, y en segunda, a la suspensión provisional como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que, tienen algunas diferencias y efectos que enseguida explicaremos.

Conforme a la fracción II, del artículo 13°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la suspensión, por un período no menor de tres días ni mayor a un año, es una sanción por la comisión de faltas administrativas, y que conforme al artículo 16° de la misma Ley, se impondrá por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; en tanto la suspensión temporal, señalada como medida dentro del procedimiento disciplinario, podrá ser determinada, si a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V, del artículo 21°, de la Ley, que regula la suspensión provisional de los servidores públicos en sus funciones y señala:

"Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad."

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado."

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del

procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde se preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.”

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de no menor de tres días, ni mayor a un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

3.2.3. Destitución del puesto.

La destitución del puesto, del empleo, cargo o comisión, podemos definirla como la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, consecuentemente viene prácticamente a extinguir la relación laboral entre una persona física y el Estado.

Tal sanción la regula el artículo 113° y 110° constitucional, pero en este trabajo el que nos interesa es el 113°, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos en el artículo 13°, fracción III.

Es preciso destacar, que de todas las sanciones disciplinarias que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ésta sanción ha dado lugar a grandes controversias, principalmente en relación de cuando la impone la autoridad administrativa se transgreden los derechos de los trabajadores, o sea los servidores públicos, y por tanto, la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Conforme al artículo 16°, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala: “la destitución del puesto de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.”

La imposición de la sanción de destitución del puesto, procederá, por aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que infrinjan las obligaciones de los servidores públicos previstas en el artículo 8° de la Ley, en estudio.

Se ha argumentado, que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar a un servidor público, sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que, los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123°, constitucional y sus leyes reglamentarias, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo tanto, esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también, se encuentra regulada a nivel constitucional, conforme a los artículos 109, fracción III, y 113, y además la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es reglamentaria del artículo IV constitucional, en materia de responsabilidad administrativa, por lo que el rango de ambos ordenamientos, es del mismo nivel.

En efecto, es una sanción administrativa que ha provocado muchas inconformidades por parte de los servidores públicos, y como consecuencia han hecho valer los medios de defensa legal que establece a su favor la legislación burocrática, conforme a lo dispuesto en el artículo 30°, de la ley en estudio, que señala:

“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.”

Por esto, consideramos que debe haber coordinación entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y demás disposiciones relativas a la misma materia, ésta última, debe prever

una causa de terminación de la relación laboral, siendo ésta la resolución definitiva, la sanción administrativa de destitución del puesto, impuesta por una autoridad administrativa, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, la cual, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

En resumen, se trata de la destitución o separación de un empleo, cargo o comisión, por haber infringido una ley el servidor público responsable, y que mediante una resolución administrativa debidamente fundada y motivada, la Secretaría o en su nombre la contraloría interna de la dependencia u organismo respectivo se encarga de ejecutar esa determinación legal, como una medida disciplinaria, y como una forma de encauzar por el buen sendero de las funciones públicas.

3.2.4. Sanción económica.

La Sanción económica, la podemos definir, como la retribución en dinero que debe hacer el servidor público, es decir, a quien se le impute la responsabilidad administrativa, mediante una resolución debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

Conforme al artículo 113°, constitucional, que señala:

“las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III, del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Queda claro, que ésta sanción, se aplicara por el hecho ilícito que cause un daño o perjuicio, o cuando, el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que, en caso contrario no se podrá imponer la sanción económica. Una vez impuesta esta sanción, se debe hacer, que se presume como válida y eficaz, como una multa administrativa, es necesario que este debidamente fundada y motivada; que no se trate de una sanción excesiva, que pueda perjudicar las condiciones

económicas del servidor público responsable, que se tome en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones que dieron origen para que el responsable incurriera en esa falta; la gravedad de los perjuicios ocasionados a la parte agraviada, a la sociedad, si se trata de un reincidente y la capacidad económica del sujeto sancionado; que se tenga el debido cuidado, para que se establezcan los parámetros conducentes entre un mínimo y un máximo de la sanción, esto es que, se cuide cuándo opera un caso y cuándo el otro, sólo así podremos decir que se están acatando las prescripciones de los artículos 16° y 22°, de la Constitución Política Federal.

Por otra parte, quien le corresponde imponer esta sanción, conforme al artículo 16°, fracción IV, de la Ley, a la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.”

Ahora sabemos, quien puede imponer la sanción económica, pero, otro aspecto que es importante destacar, es el establecimiento de una sanción fija que lo regula el mismo artículo 15°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y dice:

“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de esta Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos. Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.”

En efecto, hay que precisar que, toda sanción económica se aplica de acuerdo a los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público, también, tomando en cuenta una graduación de acuerdo a las circunstancias de la infracción, implicando la multa y una indemnización para la reparación del daño que se haya causado.

Ahora bien, ésta sanción será impuesta por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación, conforme lo señala el artículo 16°, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas; cabe precisar que, la misma ley dispone en el mismo artículo, que cuando los presuntos responsables desaparezcan o

exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapen sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitara a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21°, de la ley, proceda el embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

Asimismo, una vez, que tenga el embargo precautorio el carácter de definitivo se procederá, en términos del artículo 30°, de la ley, que dispone:

“Las sanciones económicas constituirán crédito fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y señala que tendrán prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

3.2.5. Inhabilitación temporal.

La inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, podemos entenderla, como la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública, como consecuencia de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo o bien responsabilidad política.

Tan es así, que se encuentra prevista en el Título cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como la responsabilidad administrativa, tal y como lo señalan los artículos, 113°, que señala: “Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.....”, y el artículo 110°, constitucional señala: “.....Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”

Ahora bien, ya que vimos en que artículos señala la inhabilitación temporal para desempeñar funciones en nuestra Carta Magna, luego entonces nuestra Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la contempla en el artículo 13°, fracción V, de esta manera:

“V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

La sanción administrativa de inhabilitación será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Después de la sipnosis realizada del artículo transcrito anteriormente, y con la nueva ley vigente, se observa que la sanción de inhabilitación temporal la impondrá, previa substanciación del procedimiento disciplinario, por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

En efecto, esta sanción por un lado priva a un servidor público del ejercicio de un empleo, cargo o comisión dentro de algunos de los Poderes del Estado, y por el otro niega el derecho para retornar a dicha función durante el tiempo que dure la vigencia de la medida disciplinaria.²⁶

La sanción disciplinaria de inhabilitación temporal, es una medida correctiva, como las demás que hemos expuesto, consecuencias del incumplimiento de las obligaciones que tienen que preservar los servidores públicos en la función pública que tengan encomendada, y siendo ésta

²⁶.- Sánchez Gómez, Narciso, op. cit. nota 21, página. 436.

también, duramente criticada por la sociedad en general, porque se asegura que lleva propósitos más de carácter político que de índole disciplinario o administrativo, al igual que la sanción de la destitución del puesto que son las dos sanciones que nos interesan, y que ampliaremos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Una vez hecho el recorrido por todas las sanciones disciplinarias que consagra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos hemos dado cuenta que ante la irresponsabilidad administrativa de los servidores públicos, existen sanciones a las cuales se deben hacer acreedores, pero más que nada, esa sanción trata de corregir preservando a que la conducta antijurídica no se vuelva a repetir por el servidor público infractor y siga su curso el buen funcionamiento de la función pública.

3.3. Procedimiento Administrativo Disciplinario.

La autoridad administrativa esta obligada a cumplir con ciertas formalidades esenciales que debe cumplir todo procedimiento, emitiendo sus actos con la debida fundamentación y motivación, entendiendo por fundamentación, que se deberá emitir su acto a la luz de la norma jurídica aplicable, y entendiendo por motivación, que la autoridad al emitir un acto deberá indicar las circunstancias y motivos por lo que lo emite; todo esto conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, conforme a lo preceptuado en los artículos 14° y 16°, constitucionales.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ser conforme a los procedimientos que las normas legales establecen.²⁷

²⁷.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. cit. nota 8, página 175.

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

“Así tenemos que el procedimiento, al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino que es menester que siga un procedimiento determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima.”²⁸

Por tanto, el Procedimiento Administrativo Disciplinario, se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se le denomina disciplinario.

Y es a partir, de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1982, que se creó el llamado procedimiento disciplinario, con el que se pretendió cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, y que mejor que crear una ley que sólo reglamentara la responsabilidad administrativa, las sanciones administrativas, el procedimiento disciplinario, la cual, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 14 de marzo de 2002, así como, el procedimiento disciplinario para aplicación de las sanciones administrativas.

²⁸.- Delgado Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, op. cit. nota 11, página 212.

3.4. Etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Como todo procedimiento, que ésta conformado por un conjunto de etapas para su mejor seguimiento, el Procedimiento Administrativo Disciplinario no es la excepción, ya que éste también esta conformado por varias etapas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla en sí, el Procedimiento Disciplinario, para la aplicación de sanciones administrativas, que señala la ley mencionada, tales etapas se conforman, primeramente los medios de procesabilidad, la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, una etapa de decisión, una de ejecución y de medios de impugnación, las cuales describiremos de que se trata cada una de ellas.

La primera de las etapas conformada por los medios de procesabilidad que son la denuncia y la queja, en términos del título segundo denominado “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS”, en su capítulo segundo que se denomina, “Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”, que señala en su artículo 10°, que 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. Dicho artículo establece, que las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, por lo tanto, la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

La ley estipula, que cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, según sea el caso, las sanciones administrativas correspondientes.

Ahora bien, el artículo 21°, señala: Que las autoridades que hemos descrito anteriormente, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere la presente ley, en estudio, mediante el siguiente procedimiento:

1.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de esta ley, y demás disposiciones aplicables, asimismo, señala, que en la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrolla ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. Por lo que, hecha la notificación si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, y la notificación a que nos referimos se practicará de manera personal al presunto responsable. Así también, entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Es aplicable a éste punto en relación a las notificaciones en el procedimiento administrativo disciplinario, la tesis sustentada por el duodécimo, sexto y noveno, Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, todos, del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de mayo de 2004, página 914, cuyo texto es el siguiente:

Registro: 18,097
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIX, Mayo de 2004
Página: 914
Tesis: 2a. /J. 42/2004

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS **SERVIDORES PÚBLICOS** FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL. LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE INICIARON HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SURTEN EFECTOS EL MISMO DÍA EN QUE SE PRACTICAN.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS **SERVIDORES PÚBLICOS**. TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS QUE SE INICIEN, TRAMITEN Y RESUELVAN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA,

VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE MARZO DE 2002, LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES SURTEN EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTICAN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 174/2003-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEXTO Y NOVENO TRIBUNALES COLEGIADOS AMBOS DE LA MISMA MATERIA Y CIRCUITO.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIA: LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA.²⁹

2.- Por otro lado, concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

3.- Enseguida, pasemos a la etapa de desahogo de pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Donde dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Por esto, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que nos referimos anteriormente, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

4.- Durante la sustanciación del procedimiento, se da una fase de investigación, es decir, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas, la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de

²⁹.- Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Registro 18,097, Tomo: XIX, Mayo de 2004, página 914.

manera oportuna. En este sentido, si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

5.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute, y donde la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, harán constar expresamente esta salvedad.

Ahora bien, para el cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades podrán llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas 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, además de que dichas autoridades podrán comprobar el cumplimiento de sus obligaciones a través, de operativos específicos de verificación, en los que participen los particulares.

Todas aquellas actuaciones y diligencias de la Secretaría que realice durante la etapa de la investigación, se levantará acta circunstanciadas constarán por escrito y deberán ser firmadas por quienes en ella intervinieron.

Debemos observar que durante todas éstas etapa del procedimiento, se debe de considerar los aspectos esenciales sobre la garantía de audiencia de los inculpados, alegar lo que a su derecho convenga, ya que el principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación.

La última etapa del proceso disciplinario es la ejecución de la sanción impuesta, la cual se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y conforme me disponga en la resolución respectiva.

3.5. Procedimiento para la imposición de sanciones administrativas.

La imposición de las sanciones administrativas se encuentra sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, con la debida fundamentación y motivación. Según el artículo 14°, de la ley respectiva, indica que para la imposición de sanciones administrativas, se tomara en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, 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;

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 lo referente a éste punto, el primer elemento que debe tomar en cuenta la autoridad para la determinar es la gravedad de la responsabilidad, para lo cual debemos remitirnos al artículo 13°, de la Ley de Responsabilidades, en el párrafo cuarto, donde señala las infracciones graves; respecto al segundo punto que se refiere a las circunstancias socioeconómicas del servidor público, las cuales deben ser consideradas en razón de que entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor; la tercera fracción obliga a la autoridad a que tome en cuenta el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, elementos que deberán ser

analizados en cada caso en particular, permitiendo determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma en que deben ser valorados estos elementos.

La fracción cuarta se refiere a las condiciones exteriores y los medios de ejecución, éstos elementos se deben tomar en cuenta con el propósito de precisar la intencionalidad de la conducta, para poder determinar el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos; la fracción quinta señala la antigüedad del servicio, elemento que sirve para determinar el nivel de conocimiento de la función pública que el infractor tenía al momento en que realizó los hechos, a fin establecer el grado de intencionalidad del servidor público responsable.

La fracción sexta, donde considera la reincidencia, elemento que sirve para determinar el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal y que representa una agravante; la última fracción considera el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, ésta ayudará a la autoridad para determinar la gravedad de la responsabilidad, de cualquier forma, es conveniente que la ley fuera más explícita en la forma de valoración de los anteriores elementos descritos, estableciendo los niveles y agravantes y atenuantes para una mejor precisión y valoración de la infracción.

Ahora bien, pasaremos al punto de los medios de impugnación con que cuenta el servidor público para defenderse de acusaciones formuladas por la autoridad administrativa, que como todo sistema jurídico debe de contener, sino no estaría completo.

El artículo 25°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, considero que plasma opciones de impugnar las resoluciones administrativas que dicte la autoridad respectiva, ya que podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa, además de que las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación podrán ser impugnables ante el mismo tribunal. Cabe decir que el recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sujetándose a las siguientes reglas:

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.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis del Poder Judicial Federal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de octubre de 2002, página 473, cuyo texto es el siguiente:

No. Registro: 185,654
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Octubre de 2002
Tesis: 2a. CXXVIII/2002
Página: 473

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES QUE SE IMPONEN CON MOTIVO DE LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN.

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las resoluciones que impongan sanciones administrativas se llevarán a cabo de inmediato, sin que ello implique que sea esta resolución la que prive al servidor público de sus derechos, ya que este precepto dispone que "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución....." La resolución firme es aquella respecto de la cual se agotaron los medios de impugnación correspondientes o las que se consintieron por no agotarse. Los artículos 70 a 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevén que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones; que las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación; que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el referido Tribunal; que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el mismo; y que las resoluciones absolutorias que éste dicte podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico. En este orden, la resolución sancionadora, se

cumplirá de inmediato por regla general hasta que la sanción impuesta resulte definitiva por resolución firme, la que, en términos de los preceptos citados, corresponderá a la pronunciada por un tribunal materialmente jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), independientemente de que sus sentencias podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación de conformidad con lo establecido en los artículos 158 de la Ley de Amparo y 248 del Código Fiscal de la Federación.

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Cepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.⁴²

Se determina que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida si lo solicita el promovido, por otro lado, los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en donde se impugnen las resoluciones administrativas que se dicten, y que como consecuencia las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada; en el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes, por lo que, las resoluciones que dicte el tribunal podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

Al respecto consideró que de alguna forma se beneficia al servidor público, con lo anteriormente descrito, por que se da opciones para impugnar la sanción administrativa a la que se haga acreedor, en el caso de una infracción grave o de reincidencia, resultaría favorable dejando tal vez, sin efecto la sanción aplicada, cosa de que muy grave cuando éste verdaderamente infringió la función pública y que el servidor público quedando a salvo de la aplicación del derecho, su incumplimiento en la obligación encomendada; en vista de lo anterior, concluimos con esto el presente capítulo.

³⁰- Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Registro 185,654, Tomo: XVI, Octubre de 2002, página 473.

CAPITULO CUARTO

LA DESTITUCIÓN DEL PUESTO COMO SANCION ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1. Sujetos de responsabilidad administrativa.

Antes de entrar al estudio del último capítulo del presente trabajo, en donde analizaremos, y al mismo tiempo brindaremos, una alternativa para que prevalezca el sentido de la función pública, practicada por los servidores públicos, con respecto a la sanción administrativa de la destitución del puesto, entraremos a analizar en primer término, este primer punto, los sujetos de responsabilidad administrativa.

Los sujetos de responsabilidad administrativa, son aquellos servidores públicos que dentro de sus determinadas obligaciones que deben de cumplir en el ejercicio de la función pública encomendada, han infringido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, si han quebrantado estos principios han incurrido en responsabilidad administrativa, por lo tanto, son sujetos de dicha responsabilidad.

Una vez dicho esto, debemos partir de la base de nuestra Carta Magna, que marca en su artículo 108°, en los párrafos, primero y tercero, que ya describimos en capítulos anteriores, y en esa virtud, la ley reglamentaria del capítulo cuarto constitucional, en materia de responsabilidad administrativa, siendo ésta La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde en su artículo 2°, dice: “ Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108°, Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”, como vemos esta ley en estudio, nos vuelve a remitir al artículo 108°, constitucional, por lo que, se debe considerar que son sujetos de

responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos, es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de acuerdo con la misma, vamos a considerar sujetos de responsabilidad administrativa a los siguientes:

En la Federación:

- Los representantes de elección popular;
 - Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
 - Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
 - Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal,
- Los miembros del Poder Judicial de la Federación;
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
 - Los Consejeros de la Judicatura Federal,
 - Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y
 - Los Jueces de Distrito.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;

- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
- Los Consejeros de la Judicatura Federal del Distrito Federal,

Los Servidores públicos del Instituto Federal Electoral;

- El Consejero Presidente,
- Los Consejeros Electorales, y
- El Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,
- El Procurador General de la República,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,

-Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,

-Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimilada a éstas, y

- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,

En los Estados de la República:

- Los Gobernadores;

- Los diputados de las legislaturas locales;

- Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales;

- En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

En vista de lo anterior, es necesario puntualizar que el campo de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, se limita a los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal, hay que enfatizar, que si bien es cierto, los servidores públicos del Poder Judicial Federal son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no en base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su propia ley orgánica, y también los servidores públicos estatales que señala la Constitución, su responsabilidad administrativa se regula por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el artículo 109° constitucional, a menos de que el servidor público de que se trate, incurra en falta federal, es decir, a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que den origen a responsabilidad administrativa.

También cabe precisar, que los sujetos de responsabilidad administrativa no se pueden definir tajantemente, porque en el caso del sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral, es decir, el apartado A), del artículo 123 constitucional y no por el apartado B), que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por

mencionar algunos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto por sus propios ordenamientos, como las instituciones de educación superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando, se reputen sus empleados, trabajadores, como servidores públicos, que queden sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Aunado a lo anterior, “la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo Federal, porque, aún cuando también pueden ser responsables aquellos que están adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Judicial de la Federación, con las salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los funcionarios, empleados y trabajadores de aquella potestad pública ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número al de los poderes públicos restantes.”³¹

Con estos elementos podemos concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en un término general, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos al gobierno federal, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

4.2. Obligación del servidor público.

Si bien es cierto, que la obligación es el vínculo que se crea entre dos personas, por el cual, una queda sujeta a cumplir determinada prestación que se haya pactado, ya que, su esencia es que al quedar una persona obligada a otra, para que haga, entregue o responda por algo. Por lo que, las obligaciones administrativas de los servidores públicos, son los deberes que la función pública impone al servidor público, se derivan de los propósitos que la leyes fijan para realizar el bien

³¹.- Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, op. cit. nota 16, página 125.

público, según sea su naturaleza o el tipo de servicios públicos que deban atenderse, pues hay algunos que son generales y otros que son específicos, es por esto, que una vez que el servidor público ha sido nombrado para determinado cargo, y éste ha aceptado queda obligado a cumplir con los derechos inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y la buena fe, es un requisito sine qua non, para determinar las obligaciones y derechos que circunscriben la ley en materia.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8°, enumera diferentes obligaciones, a cargo de los servidores públicos y enseguida señalaremos algunas de ellas:

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

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado, 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 o 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;

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;

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

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;

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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, 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 se 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.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposición 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.- 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.- 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.- 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 responsabilidades, conforme a la competencia de éstos

XIX.- 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 desempeñen 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 o denunciantes con el fin de evitar la formulación o presentación de quejas o 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.- 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.- 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

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento previsto en la Ley de Justicia y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

Como vemos, la Ley en estudio nos muestra, todo un catálogo de obligaciones administrativas que deben acatar los servidores públicos, de lo contrario, su incumplimiento traerá como consecuencia una responsabilidad administrativa y ser sancionado.

Si bien es cierto, que el artículo 113°, constitucional federal, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; éstas obligaciones que las encontramos previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones, del artículo 13°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es preciso entender, que los criterios que deben salvaguardar los servidores dentro de sus obligaciones, como en el caso del criterio de legalidad, podríamos decir, que el Estado ha sido creado para servir a la sociedad, por ello, sus órganos deben tener una base jurídica para la realización de sus fines esenciales para su organización.

“El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asegura por el estricto cumplimiento de este deber.”³²

Es por esto que el principio de legalidad con el que se debe dirigir el servidor público al ejercer sus funciones o el cargo público encomendado, se deben sustentar en los ordenamientos legales vigentes y aplicables.

Según, “ el principio de legalidad”, establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de

³².- Serra Rojas, Andrés, op. cit. nota 19, página 422.

fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo “Estado de Derecho.”³³

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

El criterio de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre, cuando se traduce una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos.

Asimismo, el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, define a las siguientes palabras en el siguiente contexto:

Lealtad.- “Fidelidad. Cumplimiento con nobleza y sin reservas de una obligación o de un pacto. Buena fe. Honradez y rectitud en el proceder.”³⁴

Honradez.- “Probidad. Rectitud. Integridad en materia de cuentas y dinero. Justo, recto y equitativo. Dicho de los hombres, escrupuloso en lo que pueda constituir delito o falta contra la probidad.”³⁵

Imparcialidad.- “Actitud recta, desapasionada, sin prejuicios ni prevenciones al proceder y al juzgar. Que juzga o se comporta de modo sereno, justo, sin apasionamiento, ni favoritismo.”³⁶

Eficiencia.- “Capacidad o aptitud para obtener determinado efecto. Adecuado para surtir efecto.”³⁷

Despotismo.- “Ejercicio del poder por el déspota, tirano o autócrata. Gobierno por un soberano absoluto, que establece, modifica y deroga las leyes según su antojo o la conveniencia

³³.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, op. cit. página 3023.

³⁴.- Guillermo Cabanellas, Tomo II, op. cit. nota 18, página 497.

³⁵.- Ibidem, página 322.

³⁶.- Ibidem, página 338.

³⁷.- Ibidem, página 17.

personal. Abuso de poder, fuerza o superioridad en cualquier esfera de vida, y más especialmente con desconocimiento de los principios políticos que aseguran la libertad ciudadana y las garantías de los derechos.”³⁸

En relación a lo referente que estamos estudiando, el Código de Ética de los Servidores Públicos, determina que el servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público. Así también, el servidor público actuara sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas; de ésta forma establece los principios de la función pública, además que integra otros tales como el bien común, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, el respeto y el liderazgo.

Ahora, estudiaremos algunos otros deberes que tienen los servidores públicos que la función pública impone al servidor del Estado, que se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa; los generales se referirán a los deberes comunes a todos los servidores públicos, y los especiales aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como por ejemplo los del ejercito, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, el servicio exterior, el magisterio y otros. El artículo 44 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala obligaciones para los trabajadores, veamos:

“Artículo 44- Son obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado: 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; VI.- Asistir puntualmente a sus labores; VII.- No hacer propaganda de ninguna

³⁸.- Guillermo, Cabanellas, Tomo I, op. cit. Nota 18, página 693.

clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.”

Es así, como observamos que dentro de los diferentes ordenamientos legales, se plasman obligaciones para quienes laboran dentro del Estado, uno de éstos es el deber de protesta legal, que conforme lo que dispone el artículo 128°, constitucional señala: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” Por lo tanto la protesta legal es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

Asimismo, el artículo 130°, fracción e), párrafo tercero, constitucional, dice: “ La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.”

La protesta legal, que obliga al trabajador público al deber de lealtad a la nación, es una forma de tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y derivar de ellas las responsabilidades en que incurran. La protesta solemne es aquella que rinden los altos funcionarios al tomar posesión de sus cargos, y la misma ley se encarga de señalar la forma de la protesta, como ejemplo el presidente de la República, que lo enuncia el artículo 87° constitucional.

El deber de diligencia considerado como una obligación fundamental del trabajador al servicio del Estado, implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera, ya que la ley obliga al servidor público a desempeñar sus labores con la mayor intensidad necesaria.

El artículo 46°, fracción I, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala casos con el deber de diligencia, por ejemplo, siendo causa de cese: “Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos

bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo, aplicables a la dependencia respectiva.”

“El deber de diligencia, llamado también de asiduidad implica las siguientes consecuencias:

- a) Responsabilidad en las tareas que se le encomiendan al funcionario o empleado: a este respecto, todo funcionario, cualquiera que sea su rango, es responsable de la ejecución de las tareas que le son confiadas.
- b) Continuidad, es decir, el funcionario o empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales.
- c) La exclusividad plantea dos situaciones jurídicas importantes creadoras de problemas complejos, como el deber de desinterés de carácter patriótico o humanitario que sirve de estímulo para una eficiente labor, pero éste desinterés no debe derivar de dádivas, influencia, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan; y la acumulación de cargos, que es un problema que se liga a los anteriores deberes y se deriva de los malos emolumentos y de una defectuosa organización administrativa que trae como consecuencia que el funcionario o empleado se abrume en actividades que no puede atender. Todo lo cual debe ser mejorado por la administración del Estado para evitar las deficiencias del servicio público.”³⁹

El deber de obediencia, se refiere al poder de dar órdenes en un nivel de jerarquía, que comprende también en el poder de anular o reformar los actos del inferior y es a la vez poder de reformar o mandar, por lo tanto todos los servidores públicos que se encuentran en una relación de jerarquía, tienen el deber de obediencia. En principio el inferior debe obedecer las órdenes del superior jerárquico.

El artículo 44°, fracción I y III, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señalan: 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; III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

³⁹.- Serra Rojas, Andrés, op. cit. Nota 19, página 423.

Por otra parte, se señala como causa de cese por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores, que enuncia el artículo 46 fracción V, inciso g), de la misma ley, señala: “ Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores”.

“Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas, Sin la obediencia se rompe la unidad de acción del poder público.”⁴⁰

Con respecto al deber de secreto profesional y el deber de seguridad, podríamos decir, que el primero implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas, a todos aquellos asuntos que requieren reserva que pueden poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en algunos casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico; con respecto a esto la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el artículo 44, fracción IV, que dice: “ Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.”

El deber de seguridad se enfoca a evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros, considerando que algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo, al respecto al artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, dice: “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias...”, con respecto a éste artículo tiende a la protección de las personas y de los bienes en los servicios públicos, que quedan desamparados en los casos en que los trabajadores son despedidos injustificadamente.

⁴⁰.- Ibidem, página 425.

Por último mencionaremos, el deber de residencia, el cual se refiere a la obligación que tiene el servidor público de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado, ya que su nombramiento debe contener el lugar en que deberá prestar sus servicios, para precisar esto, el artículo 15° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, nos determina: “El lugar en que prestará sus servicios.”

Creó importante señalar, además, que las autoridades competentes para conocer sobre las irregularidades administrativas de los servidores públicos, que plasma la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son las siguientes:

- 1.- La Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- 2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- 3.- La Secretaría de la Función Pública;
- 4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 5.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- 6.- El Instituto Federal Electoral;
- 7.- La Auditoría Superior de la Federación;
- 8.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 9.- El Banco de México;
- 10.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes;
- 11.- Los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría y de quejas de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y
- 12.- La Comisión Disciplinaria de la Función Pública, en cada dependencia o entidad.

4.3. El Derecho Disciplinario.

Con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquellos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización; junto con esa facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder disciplinario se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

Este poder especial se regula por disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, las cuales por mucho tiempo se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativos o laborales, estableciendo presupuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio.

Aunado a esto, la falta de sistematización legislativa, la doctrina y la jurisprudencia utilizaron diferentes enfoques para el tratamiento del régimen disciplinario en la función pública, ubicándolo dentro del Derecho Penal, el Laboral y el Administrativo.

“El estudio de la disciplina, como elemento fundamental de la relación jerárquica, debe realizarse a partir de las normas que regulan las responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora, que son los temas básicos que comprende el Derecho Disciplinario, que al no haber sido completamente delimitado, en la actualidad se estudia como parte del Derecho Administrativo.”⁴¹

El Derecho Disciplinario considera la singular condición de aquel individuo previamente identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa denominada “Derecho Disciplinario”, la cual se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, los sujetos de las relaciones

⁴¹- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, op. cit. Nota 11, página 199.

en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas y los medios de defensa a favor de los sancionados.

Es por esto, que podemos definir al Derecho Disciplinario, como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89°, fracciones I y II, y 90° constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución.

4.3.1. Naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria.

Encontramos que con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquellos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización, tratándose de un poder de policía que se considera elemento esencial de la autoridad estatal para la realización de sus fines, y que se ejerce sobre la población en general. Una facultad adicional de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

La Potestad disciplinaria es el medio que asegura el cumplimiento de los deberes que la función pública impone a los servidores públicos, es por esto, que debe tenerse en cuenta que la mecánica correctiva respecto de obligaciones prestacionales pretende fundamentalmente la realización del objeto material de la relación, que es el contenido del acuerdo de voluntades entre el trabajador y el patrón, lo cual en el Derecho Laboral, se concentra en este campo, mientras que en el Derecho Disciplinario, en materia de responsabilidades administrativas, lo que se busca es el debido ejercicio de la función pública, cuyo contenido fue determinado previamente en el

ordenamiento jurídico, por lo que no puede ser materia de acuerdo entre las partes, sino que se manifiesta en razón del interés general de que el Poder del Estado se ejerza correctamente; luego entonces, el servidor público inicia su relación con el Estado con una carga especial, determinada por el interés público, no por su voluntad, es por esto, se reconoce en el Estado un poder disciplinario, en razón del interés de la colectividad.

La Constitución General de la República, establece la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria en el Título IV Constitucional que rige las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos una ley reglamentaria, que regula específicamente la responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en el Poder Judicial Federal, y es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 109°, constitucional señala:

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

“III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, valores que se traducen en las obligaciones que establece el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 113°, constitucional señala:

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

El artículo 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece todo un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de preservar los principios de la función pública y, cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales son: I. Amonestación privada o pública, II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni 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.

4.3.2. Potestad disciplinaria y responsabilidad administrativa.

En este, punto es conveniente decir, que el ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron encontradas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en una creciente y constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

“El Poder Disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y normalidad. El poder disciplinario es interno en la Administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas.”⁴²

La potestad sancionadora es una de las cuatro con que cuenta la Administración Pública, como una derivación de la supremacía estatal y se traduce en la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas, para asegurar indirectamente su eficacia.

⁴².- Serra Rojas, Andrés, op. cit. Nota 19, página 425.

Dicha potestad puede ser disciplinaria o correctiva; la disciplinaria se ejerce en el ámbito interno de la Administración Pública, sobre los servidores, por acciones u omisiones que cometan en, o con motivo del desempeño de sus cargos y la potestad sancionadora correctiva se ejerce al exterior de la Administración Pública y abarca tanto a quienes tuvieron el carácter de servidores y lo perdieron temporal o definitivamente, como a todos los gobernados, que hayan infringido leyes o reglamentos administrativos.

Es aplicable a éste tema referente a la potestad disciplinaria, la jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de julio de 2003, página 941, cuyo texto es el siguiente:

No. Registro: 183,687
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVIII, Julio de 2003
Tesis: I.4o.A. J/23
Página: 941

SERVIDORES PÚBLICOS. FUNDAMENTOS Y FINES DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO PARA SANCIONARLOS.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos), deja en claro la intención de que los funcionarios públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y define, entre otras, las obligaciones administrativas (se parte de un catálogo establecido por el legislador que sujeta a todo servidor público), las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo. Esa facultad disciplinaria tiene su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, y su fin es asegurar y controlar la calidad y continuidad de tal actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos. Esa actuación debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión o acción administrativa, que trasciendan en la calidad y peculiaridades del servicio público, acorde a conseguir o tratar de obtener los fines de la planeación y satisfacer necesidades públicas con la mayor economía y calidad. Las premisas que anteceden llevan a establecer que la administración tiene la facultad y la obligación de autoorganización para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de

Control en Pemex Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de autoridad demandada y como encargado de la defensa jurídica de dicho órgano interno, y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 78/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a nombre propio y en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 30 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.⁴³

Debemos tomar en cuenta que la potestad sancionadora su ejercicio se encuentra sujeta a determinados principios como son el de legalidad, el de proporcionalidad y el de explicitud.

Por lo que respecta al de legalidad, éste se refiere a que en materia de sanciones administrativas, implica que no puede haber falta que no éste prevista legalmente. Por ende, tampoco habrá castigo si no está establecido en la Ley, en principio, comprende una doble garantía: la material o predeterminación normativa de las conductas infractoras, así como de las sanciones, y la formal, relativa a la exigencia de una norma con rango adecuado, que es la ley formal, sin admitir la remisión al reglamento.

En cuanto al de proporcionalidad, éste se refiere a que debe existir una justa proporción entre la acción y la pena, dado que es necesario el equilibrio entre el mal infligido por el servidor público y los derechos de éste que se afectan como consecuencia.

Y por último, el de explicitud, que se refiere a la ausencia de tipos en materia de sanciones administrativas, no otorga facultades omnímodas a la Administración para sancionar; esto es, no crea una total discrecionalidad represiva, por ende, y aun cuando se prevean legalmente obligaciones a cumplir, la ley debe ser explícita en la tipificación.

⁴³.- Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Registro 183,687, Tomo: XVIII, Julio de 2003, página 941.

Como anteriormente ya habíamos estudiado a fondo, en el capítulo segundo del presente trabajo, lo que era la responsabilidad administrativa, y habíamos dicho que la responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo y, 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiriéndose a las faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo.

Esa falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los servidores públicos, origina responsabilidad administrativa, ya que el servidor público esta subordinado a la ley y a su debido cumplimiento, por esto están obligados a responder de sus actos públicos.

Es por esto, que la interrelación que existe entre la responsabilidad administrativa y la potestad disciplinaria, es que una vez, que la obligación administrativa, a la que se encuentra sujeto el servidor público, para con el Estado, ésta queda infringida, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño; ante esta situación, aparece la potestad disciplinaria, como medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones o deberes administrativos que impone a sus servidores, permitiendo corregir los errores en el servicio público, así como la relación jerárquica en la función pública, conllevando todo esto al perjuicio del pueblo.

Ya que es la propia Administración Pública la que debe de proveer las medidas más eficaces para perseguir a los malos servidores públicos, ya que se ha violado la confianza que en ellos se depositó.

4.3.3. La infracción y la sanción disciplinaria.

Al entrar al estudio de este punto, en nuestra vida cotidiana usamos de manera indistinta los términos de infracción y sanción, incluso, cuando alguna vez un policía de tránsito nos detiene, nosotros comentamos “me levantaron una infracción”, o, decimos, “voy a pagar mi infracción”, y

estas expresiones son incorrectas, pues lo que en realidad nos imponen es una sanción por una infracción que cometimos.

De esta forma llegamos a la palabra infracción, misma que deriva del vocablo latín “infractio”, que significa quebrantamiento de una ley, pacto o tratado.

Así las infracciones administrativas son las transgresiones o quebrantamientos de normas jurídicas de carácter administrativo, derivadas de una acción u omisión. Conforme a la doctrina, las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así la actuación de los individuos.

Cuando los individuos no respetan las normas de carácter general, abstracto e impersonal, el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado a través de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Así, en ocasiones, el Estado interviene mediante un procedimiento de investigación de carácter administrativo cumpliendo con las obligaciones que exige la ley y respetando las garantías constitucionales, determinando la existencia, en su caso, de una infracción administrativa que deba ser sancionada (visita domiciliaria).

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

También es conveniente precisar que el término “infracción” como especie del ilícito no se usa de manera uniforme, puesto que algunos tratadistas lo utilizan como el género, el cual dividen en contravenciones o faltas y en delitos. En nuestro sistema jurídico utilizamos el término infracción como una especie del ilícito, y al delito como la otra.

Es decir, existen diferencias esenciales, entre ambas figuras, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos, al violar principios morales o de Derecho Natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona indirectamente los intereses particulares.

Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones.

Igualmente, es importante determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

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

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

Por lo que, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso en un delito, pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

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

“A primera vista se presentaría el problema para determinar cuándo la función pública, como ejercicio del poder del Estado, ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública; en estos términos se estableció el artículo 113°, constitucional al ordenar el legislador enumere las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de forma tal que de acuerdo con una interpretación a contrario sensu, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.”⁴⁴

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de la fracciones del artículo 8°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así también, la mecánica para determinar las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional en los referidos artículos 113° y 73°, fracción XXI, por lo que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

⁴⁴.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. nota 8, página 95.

También podemos identificar como elementos de la infracción, en primer término a la acción u omisión, la cual consiste en la manifestación de una conducta, positiva o negativa que sea contraria a lo que establece la norma jurídica; el siguiente se refiere a la existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia, es decir, el autor del hecho ilícito, que sería un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; el último de ellos se refiere al objeto de la infracción que es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización.

Por lo tanto, si al darse la existencia de una infracción disciplinaria, siempre y cuando se cumpla con el requisito de que el infractor debe ser del ente público, que tenga una obligación de disciplina y la ha incumplido, es decir, exista una relación jerárquica entre el sujeto y el Estado, nacen sus obligaciones como servidor público, por lo que el Estado tiene derecho de imponerle una sanción disciplinaria.

Como anteriormente habíamos estudiado, las sanciones disciplinarias sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, como manera de preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración Pública, por lo que, resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción, al órgano que la aplica, así como de preservar los valores fundamentales para el ejercicio de la función pública.

Así como, con la existencia de una infracción disciplinaria que afecte el ejercicio en el campo de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus servidores, 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, así pues las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

4.4. La relación de trabajo que se origina en el desempeño de la función pública.

En principio, hay que decir, tal y como lo afirman los autores Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, “que la materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada “función pública”, lo cual es incorrecto, toda vez que este concepto comprende el ejercicio del poder público, no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.”⁴⁵

La función pública se refiere al régimen jurídico aplicable al personal administrativo, la gestión de esta misión esta constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa de la que estamos hablando, requiere de personas físicas que asuman la calidad de servidores públicos, que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

Según el ilustre Serra Rojas Andrés, afirma que la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores ha sido objeto de opiniones muy contradictorias, sobre esto nos muestran las teorías de derecho público, las cuales se preocupan por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público y, dentro de las cuales tenemos:

La Teoría Unilateral.- Es la que sostiene que es un acto unilateral del Estado, la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, por que se trata de una obligación impuesta por el orden público. En nuestro régimen constitucional, no es admisible esta tesis, porque es contraria al artículo 5°, de la Constitución que expresa en su segundo párrafo: “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas....”

⁴⁵.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, op. cit, nota 11, página 187.

La Teoría Contractual.- Esta tesis sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación. La relación entre el Estado y el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

La Teoría Mixta.- Esta sostiene que es un acto condición, que deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

“La Teoría del Estatuto Legal y Reglamentario.- Que sostiene que las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado, que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es una facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.”⁴⁶

Los órganos jurídicos son una esfera abstracta de competencia, deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.

El Estado como persona jurídica, se integra con la totalidad del orden jurídico, el cual a su vez se encuentra fraccionado en una diversidad de órganos, zonas jurídicas del Estado para realizar sus fines, en las porciones de competencia que ha creído conveniente crear. Sólo los seres

⁴⁶.- Serra Rojas, Andrés, op. cit. Nota 19, página 407.

humanos están dotados de razón, voluntad y sensibilidad, por lo que, cualquier estructura, organización o procedimiento de técnica jurídica que se forme, será puesta en acción por personas físicas.

La esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica. Entre el Estado y sus órganos, no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio Estado el que actúa, es necesario precisar que pueden constituirse personas morales de derecho público, con su propia competencia, así, entre éstas personas y el Estado se establecen relaciones jurídicas de diversa naturaleza.

Ahora bien, el elemento subjetivo del órgano público, que coloca al individuo en una situación especial respecto del Estado, y crea la llamada "relación de servicios", sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

Independientemente, de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público o servidor público, el contenido de ella será necesariamente la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe concretarse a la manifestación del poder estatal, aparte de las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes.

En vista de lo anterior, la situación de los servidores públicos, como parte subjetiva del órgano, se plantea muchas controversias, en particular respecto de su incorporación y de la naturaleza de la relación con el Estado, ya que el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que se realiza a través de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel que se desempeñe, y del órgano al que se encuentra integrado.

Abundando a lo anterior, la situación especial de sujeción del servidor público, por participar en el ejercicio de la función pública, puesto que el nivel de participación es diferente entre quien realiza labores de apoyo administrativo o consultivas, y los que tienen facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan en una entidad pública, industrial o comercial, y los que lo hacen en una dependencia centralizada, como una Secretaría de Estado, con base en esa diferenciación se plantea que sólo participan en el ejercicio de la función pública, y que por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción, quienes se encuentran investidos de autoridad y que al ejercer el poder estatal pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

Debemos ver, que nuestra Constitución determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora para laborar al servicio del Estado, independientemente del título de incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse, en todo caso, de una actividad que lleva a cabo en razón del interés público.

La designación de un servidor público, se manifiesta como un acto de voluntad, a través, del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Uno de ellos es la elección, siendo el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación a favor de los individuos que fueron calificados como elegibles.

El nombramiento es el procedimiento clásico del sistema presidencialista, que se manifiesta en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico, mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores.

También, en la Administración Paraestatal se da un efecto en cascada, a partir de la designación del director general de cada entidad pública, a cargo del Presidente de la República, conforme a los artículos 21°, 34° y 40°, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En suma, podemos decir que toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen especial

como trabajador, que se sujetan a normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público. Ya que, es obvio, de quienes tienen a su cargo realizar las actividades inmersas en el marco de atribuciones de cada órgano de autoridad, bajo el signo de beneficio del pueblo, quedan comprendidos en la noción general de servidores públicos.

4.4.1. La relación de trabajo en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del estado, aun cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el estado y el servidor.

El estudio de la función pública en nuestro país, enfrenta como problema nodal, la amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídico laborales que privan entre el estado y los servidores públicos, refleja acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública (para el estado) y, que aumenta la distancia, que los separa, de los trabajadores en general.

En 1963, con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado, se expide la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (también conocida como ley burocrática), la que incorpora expresamente al régimen del apartado B, a 11 organismos públicos descentralizados y desconcentrados, entre los que se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y la Comisión Bancaria y de Valores.

El apartado B, del artículo 123°, constitucional, fundamenta las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores; cuando éstos presten sus servicios para los poderes de la unión o bien para el Gobierno del Distrito Federal.

En el apartado citado aparecen como bases mínimas los derechos individuales de que gozan los servidores públicos, entre los que destacan: jornada máxima de trabajo (fracc.I) y días descanso por semana (fracc. II), 20 días de vacaciones al año como mínimo (fracc. III); la fijación, en el presupuesto que corresponda, de los salarios sin que éstos puedan ser disminuidos durante su vigencia (fracc. IV); términos en los que serán otorgados los ascensos de acuerdo con un sistema escalafónario (fracc. VIII); especifica los términos en que se otorgará la seguridad social (fracc. XI), etc., también reconoce el derecho de asociarse y fija además los requisitos para poder acceder a la huelga, los cuales se expresan de manera tal que prácticamente impiden su ejercicio (fracc. X).

Dentro del breve estudio que planteamos sobre esta ley, que es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en el caso de los servidores públicos, la relación que se establecía con el Estado, bien podría ser considerada como un contrato “sui generis”, que entrañaba en realidad un acto administrativo, en efecto, alejándose en alguna medida de los planteamientos tradicionales del derecho común del trabajo, que según sería el denominado “contrato de trabajo”, y en el caso de México, a partir de 1970, también la “relación de trabajo”, las formas que legalmente pueden asumir la relación de trabajador-Estado, en el caso de los servidores públicos se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar dicha relación jurídico laboral.

Como ya de manera reiterada se ha señalado, el nombramiento bien podría considerarse como un “contrato sui generis”, en donde la voluntad del servidor público aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, más no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor, en ese sentido presenta un gran parecido con un contrato de adhesión, ya que determina dicho contrato las dos formas reconocidas por la ley, por las cuales se relacionan los trabajadores y el Estado, que son el contrato y relación de trabajo

A primera vista, podía considerarse que el nombramiento como el acto, en virtud del cual, se establece la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, siendo necesario que efectivamente dicho nombramiento se ejecute, es decir, que hubo un trabajo personal y subordinado y formalmente podríamos decir que el nombramiento sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral.

La estructura de dicha Ley es la siguiente: el Título Primero contiene disposiciones generales; el Título segundo, relativo a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; el Título tercero trata del escalafón; el título Cuarto , relativo a la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las condiciones generales de trabajo; el Título Quinto, versa sobre los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales; el Título Sexto, denominado de las Prescripciones; el Título Séptimo, contempla lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo; el Título Octavo, se refiere a los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos; el Título Noveno, relativo a los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; el Título Décimo, se refiere a las Correcciones disciplinarias y las Sanciones respectivas.

4.4.2. La renuncia en la relación de trabajo

En principio, al abordar este punto, relevante a la figura de la renuncia en la relación de trabajo, desde el punto de vista de la materia laboral, y en vista de que es uno de los temas que nos interesa en el presente trabajo, debido a que la sanción administrativa de destitución del puesto, se equipara a una renuncia, por lo efectos que esa sanción puede tener en la continuación del ejercicio de la función pública.

En capítulos anteriores, se determinó que se entendía por destitución del puesto, y dijimos que consistía en la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación que guarda entre una persona física y el Estado.

Ahora veamos, que se entiende por renuncia: “Es la facultad concedida al trabajador para dar por terminada voluntariamente la relación de trabajo, por convenir así a sus intereses particulares, sin responsabilidad de su parte, excepción hecha de cualquier compromiso económico

que hubiese contraído con anterioridad, y sin perjuicio de los derechos y prestaciones que le corresponden por disposición legal.⁴⁷

Consideramos que la renuncia al trabajo es sólo una forma de disolución del contrato individual de trabajo, en materia laboral, a la cual se acoge el trabajador, mediante el aviso anticipado que debe dar al patrono o a la empresa a quien preste servicios. El mutuo consentimiento se hace innecesario dicho aviso, en los casos de terminación unilateral del contrato por el trabajador, por derivar de actos sujetos a la voluntad de sólo una de las partes de la relación laboral y operar por declaración unilateral, cualquiera que sea la causa que la motive o la forma de celebración del contrato.

A manera de profundizar, en México, desde el Constituyente de 1917, se regularon las posibles limitaciones a la libertad de trabajo, con sentido jurídico no practicado hasta ese momento por ningún país, conjugando al lado de una serie de garantías sociales las propiamente individuales, lo que dio pauta para una distinta concepción de los derechos constitucionales, en el artículo 5° de la Constitución, señala que independientemente de señalarse las diversas facultades de la persona, se dispuso que un contrato de trabajo sólo obligaba al trabajador a prestar el servicio convenido por el tiempo fijado en la ley, sin exceder en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de sus derechos políticos o civiles, así como sin coacción alguna sobre la persona.

En la fracción XXVII del artículo 123°, constitucional, se dispuso además, que serían condiciones nulas y por tanto tampoco obligaban al trabajador aun cuando se expresaran en el contrato, aquellas estipulaciones que implicaran renuncia de algún derecho consagrado a favor en las leyes.

La ley considera, que las reglas que contiene nuestra legislación de trabajo son de orden público y, por lo tanto, no producen efecto legal, no impiden al trabajador el goce y ejercicio de sus derechos laborales, la renuncia al trabajo no constituye convenio o acto que para su validez deba hacerse ante una autoridad superior y, sea, aprobado por ésta.

⁴⁷.- Lastra Lastra, José, Manuel. Diccionario de Derecho del Trabajo. Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 2001, página 234.

Para el Profesor De la Cueva, “la renuncia al trabajo, aun cuando voluntaria, no debe de impedir al trabajador obtener algunos beneficios, por lo que, no existen argumentos para prohibirle convenir con el patrono la terminación de su contrato individual de trabajo.”⁴⁸

Ya que el principio de la libertad del trabajador para dar por terminada la relación de trabajo en cualquier momento, pero la posibilidad de que existan compromisos contraídos con anterioridad, cuyo cumplimiento sea exigible. Para esto, se estima que en los casos de los contratos de trabajo con derechos y deberes recíprocos, es indispensable, para que una renuncia al trabajo no implique incumplimiento de obligaciones por parte del trabajador y traiga como consecuencia la actualización a su favor del derecho de percibir determinadas obligaciones, concurra la voluntad del patrono aceptando esa renuncia, por resultar lógico que cualquier decisión unilateral del trabajador pueda no crear las referidas obligaciones a cargo del patrono, pero tampoco libere al trabajador de las responsabilidades en que pudiera incurrir si deja de inmediato el trabajo.

La renuncia al trabajo presentada por el trabajador, independientemente de cualquier derecho que le corresponda, no constituye un convenio o algún otro acto jurídico de aquellos que conforme a la Ley Federal del Trabajo, deban hacerse ante la autoridad del trabajo para su validez.

Es por esto, que al entender que la renuncia al trabajo constituye dar por terminada la relación laboral que existía entre el trabajador y el patrono, y que basta su aceptación del mismo para que tenga validez, independientemente que de su renuncia deba cumplir obligaciones que hubiere contraído, quiere decir que con la sola aceptación de esa renuncia se termina la relación laboral, quedando libre para iniciar otra nueva relación de trabajo en el momento en que el lo decida y lo crea conveniente.

⁴⁸.- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 16ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, página 247.

4.5. La ineficacia jurídica de la destitución del puesto al imponerla como sanción administrativa al servidor público.

Una vez, que estudiamos a la figura de la renuncia al nombramiento, y que se dijo que, el servidor público renuncia voluntariamente al empleo, cargo o comisión que venía desempeñando en la función pública, ésta tendrá validez una vez que, su superior jerárquico la acepte, rompiendo así por completo la relación de servicio que guardaba el servidor público con el Estado, asimismo, transcurrido el tiempo, que determine según el reglamento por el cual este regida la dependencia donde desempeñaba sus funciones, se da esta situación en donde se deja el campo libre para iniciar otra nueva relación de servicio, cuando el exservidor público, lo considere pertinente.

Ahora bien, la sanción administrativa que contempla el artículo 13 °, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual es la destitución del puesto, la cual entendemos, como la terminación de los efectos del nombramiento que se le ha hecho a un servidor público, consecuencia de una resolución administrativa, que le ha impuesto la autoridad competente, y que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación de servicio que guardaba entre una persona física y el Estado.

Luego entonces, si una vez que el servidor público presenta una renuncia a su nombramiento a su superior jerárquico, y ésta es aceptada por él, se extingue esa relación de servicio que guardaba con el Estado, también es cierto, que si la sanción administrativa de la destitución del puesto, en esencia es extinguir esa relación que tenía el servidor público y el Estado, en ambas situaciones, el servidor público queda libre de iniciar otra relación de servicio con el Estado, sólo con el hecho de que transcurra el tiempo o el período que se establezca según el reglamento por el cual este regido el órgano público, en donde presto sus servicios y donde tenga acceso mediante ayuda de terceros para que, en el momento en que él lo considere necesario inicie otra nueva.

Esta situación referente, a la sanción administrativa de la destitución del puesto que se le impone al servidor público, verdaderamente es grave para el sistema de derecho que todos pretendemos preservar, ya que si bien es cierto, al destituir al servidor público del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando, también es cierto, que la ley no especifica el tiempo en que el servidor público pueda volver a ocupar otro cargo.

La destitución del puesto debe entenderse, en nuestra opinión, que es del puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta infractora, pero la ley nada dice sobre el tiempo durante el cual el servidor público destituido no podrá volver a ocupar ese cargo, con lo que deja la puerta abierta para interpretaciones interesadas, tramposas, como, por ejemplo que se le destituya hoy de ese puesto y se le vuelva a contratar mañana.

Es por esto, que se considera que tenga una doble vertiente como absoluta y como temporal, que en éste último caso, traiga consigo la inhabilitación implícita dentro de la misma sanción, ya que la sanción administrativa de inhabilitación, la cual entendemos, como la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública como consecuencia de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo.

Cabe precisar, que la ley de responsabilidades, si contempla la inhabilitación temporal en el artículo 13°, el cual nos señala: que al imponer la inhabilitación temporal, en el caso de infracciones graves, además se impondrá, la sanción de destitución, y en todo caso, se considera infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, del artículo 8°, de la Ley en estudio, pero nos preguntamos, y las demás obligaciones que restan no se consideran graves, dado que la situación que vivimos actualmente, no se puede dar ese beneficio a los servidores públicos, que en caso de que comentan algún incumplimiento de una obligación que no contempla como grave, se esta transgrediendo tajantemente la función pública, porque ante la posibilidad de que puedan volver a ocupar otro cargo, lo volverán a cometer, y es claro, que lo hemos visto, en los medios de comunicación, que determinado servidor público, incumplió sus obligaciones y la cual no es considerada como grave y la misma actuación se vuelve a repetir, es por esto, que pretendemos que una vez que se destituya al servidor público se maneje de esta manera como absoluta y como temporal, en el caso en fuera absoluta se podrá decir que,

queda inhabilitado por un periodo de diez a veinte años, para volver a desempeñar otro cargo en la administración pública.

Por ello, pudiera entenderse que al imponer la sanción de la destitución del puesto, ésta es de por vida, es decir absoluta, pero entonces la sanción pudiera ser excesiva, en las circunstancias que vivimos actualmente se necesitan sanciones de este tipo, de alguna manera, más represivas para frenar el incumplimiento de las obligaciones administrativas.

Si la destitución se refiriera, inclusive, a un puesto distinto, podrían presentarse las siguientes dos situaciones: que se tratara de un puesto con funciones no protegidas con fuero, entonces la destitución tendría efectos de inhabilitación “para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”, aunque, como decimos sin precisar por cuanto tiempo; o de otro distinto, pero igualmente con funciones protegidas con fuero, en este caso, es posible que la destitución pudiera entenderse este nuevo cargo, si se considera como género característico el que la función esté protegida con fuero y de esta manera concluir que se trata de un mismo cargo; pero también podría tener cabida la consideración que se hizo para la primera situación, de que se estimaran empleos, cargos o comisiones diferentes, y entonces la destitución surtiera efectos de inhabilitación, es por esto, que se debe considerar también la destitución del puesto temporal, la cual al imponerla debe traer implícita la inhabilitación temporal, según sea el caso, que va de 6 meses a un año y de uno hasta diez años.

La inhabilitación como sanción administrativa, deja menos duda su aplicación, se entiende como una privación del derecho de empleo en el servicio público en el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde 6 meses a un año y de hasta un año a diez años. Si la destitución es una privación del derecho de volver a ocupar otro cargo o puesto en el servicio público, la inhabilitación también lo es, y se refiere para privar del cargo en cualquier parte del servicio público. De esta forma la destitución pudiera quedar comprendida en una clase de inhabilitación. Cabe precisar, que la ley de responsabilidades administrativas, contempla que al imponer la sanción de inhabilitación, sólo por infracciones graves, además se impondrá la destitución del puesto, considerando sólo como infracciones graves las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la ley en cita, consecuentemente las demás obligaciones no señaladas como graves, se dejan en un plano para que vuelvan a incumplir y transgredir, tantas veces, por los

mismos servidores públicos que la incumplieron por primera vez, en otro puesto que adquieran.

Dada esta situación, consideramos que la destitución del puesto debe adoptarse un doble criterio, mutuamente incluyentes: el tiempo de duración y la amplitud de la misma, adoptando éste criterio, se dividiría en absoluta y temporal.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad, cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Es por esto, que como ha quedado precisado, que la sanción administrativa de destitución del puesto, permite al servidor público, una vez destituido, pueda volver a ocupar otro puesto en la Administración Pública, esto es, si la destitución se refiere al puesto que venía ocupando el servidor público, y es precisamente en donde cometió la infracción, entonces, sí él servidor público ya no se encuentra en dicho puesto, únicamente se registrará la sanción que se le impuso al servidor público, conforme lo señala el artículo 40°, de la ley en comento, para que se deje constancia de que ese servidor público fue sancionado, no habiendo limitante alguna, para impedir que por influencias y favoritismos tenga otra oportunidad nuevamente, que tengo la certeza que si lo volverá hacer, de incumplir sus obligaciones administrativas, buscando su interés personal, por esto al establecer un límite legal, la población gana, se eliminaría un mal social.

Por tanto, se propone que tenga dos matices la destitución, en el sentido de que no se puede proponer una sanción excesiva, pero si represiva, con esto debe ser temporal y absoluta, para en el caso de la destitución temporal se deberá establecer determinado tiempo para no ocupar otro puesto, según la infracción que al arbitrio de la autoridad que le compete imponerla, siempre y cuando se compruebe que no es de consecuencia grave la obligación que incumplió, para el caso de la destitución absoluta ésta debe ser definitiva, el servidor público que se le imponga ya no podrá volver a ocupar otro puesto dentro de la Administración Pública, quedando inhabilitado por un periodo que va de diez a veinte años, como podría ser en infracciones graves, en cuestiones que se refieran en manejar o aplicar recursos económicos federales.

Es aplicable a éste tema referente a la potestad disciplinaria, la jurisprudencia del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de julio de 2003, página 4221, cuyo texto es el siguiente:

No. Registro: 183,688
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVIII, Julio de 2003
Tesis: I.7o.A.220 A
Página: 1221

SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN CONTRA LA ORDEN DE INSCRIBIR EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE LA INHABILITACIÓN DECRETADA EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, POR CONTRAVENIR DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.

El Estado y la sociedad están interesados en que todos los empleados de gobierno cumplan con las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es de orden público, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que la ejecución de sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos son de interés social. Por otra parte, el artículo 68 del ordenamiento legal referido dispone que las resoluciones que impongan sanciones en procedimientos disciplinarios, entre ellas, y en todo caso, la inhabilitación, deberán asentarse en el registro correspondiente. En tal virtud, si con motivo de la suspensión se imposibilita a la Dirección General de Registro y Evolución Patrimonial de la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo realizar la inscripción en el registro de servidores públicos sancionados de la inhabilitación decretada en un procedimiento de responsabilidad, prácticamente se hace nugatoria tal sanción, toda vez que el empleado de gobierno podría ejercer inmediatamente un cargo público en otra dependencia gubernativa, al no poder verificarse en los registros la existencia de la inhabilitación, lo cual contraviene disposiciones de orden público e interés social, pues se permitiría a una persona desempeñar una función pública, aun cuando se hubiese determinado previamente que tal sujeto no se apegaba a los principios que rigen el servicio público. En tales circunstancias, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, interpretada a contrario sensu, debe negarse la medida cautelar.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 1427/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Director General Adjunto de Registro y Evolución Patrimonial. 7 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.⁴⁹

⁴⁹.- Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Registro 183,688, Tomo: XVIII, Julio de 2003.

Creó, que también es preciso, entender que necesitamos un cambio cultural respecto de nuestros valores, es decir, una concientización, de que, si el servidor público infringió de alguna manera la ley, no lo vuelva a repetir, consecuentemente perjudico a una comunidad y a un país, pero en la realidad sucede todo lo contrario, la corrupción, es como un imán que atrae a seguir ejerciendo la función pública, sin saber con que fin, que muy ciertamente lo sabemos, que es un interés personal.

Dada esta situación, es precisamente que a lo largo del presente trabajo, se propone la derogación de la fracción III, del artículo 13°, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el sentido de que ésta sanción tenga limitantes, como es temporal, es decir, de determinado tiempo, y absoluta, en el entendido de establecer el límite de tiempo en que el servidor público una vez destituido ya no pueda volver a ocupar otro puesto para ejercer la función pública. Asimismo, se propone modificar el artículo 113°, de la Constitución vigente, respecto a la sanción de destitución del puesto, por lo tanto se propone lo siguiente:

Primero: Reformar la Constitución Federal, vigente, cuyo texto actual es el siguiente:

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

La reforma sería en los siguientes términos:

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

(Lo resaltado es nuestro)

En el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se propone lo siguiente:

Texto actual: "El artículo 13.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

(.....)

III.- Destitución del puesto;

Propuesta: El artículo 13.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

(.....)

III.- **Destitución del puesto que puede ser temporal o absoluta;**

En el caso particular de la destitución del puesto, en la situación no cause daños o perjuicios, inexistencia de beneficio o lucro alguno, plenamente comprobado, se impondrá la destitución del puesto temporal, la cual debe entenderse que al imponer la destitución del puesto conjuntamente se impone la inhabilitación que será de seis meses a un año, para no volver a ocupar otro puesto.

Asimismo, se considerará temporal, cuando se imponga conjuntamente con la inhabilitación, como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.

En el caso de que se imponga tal sanción, como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, si el monto excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, o cause daños o perjuicios, en las obligaciones de cualquier naturaleza, se impondrá la destitución absoluta, la cual debe entenderse que al imponer la destitución del puesto conjuntamente se impone la inhabilitación que será de diez a veinte años, para no volver a ocupar otro puesto en la Administración Pública Federal. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de la fracción V:

Texto actual: "El artículo 13.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

(.....)

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Propuesta: El artículo 13.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:
(.....)

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, ésta sanción quedará comprendida dentro de la destitución del puesto.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

(Lo resaltado es nuestro)

Finalmente, al sancionar al servidor público infractor con la destitución del puesto, ya sea absoluta o temporal, se pretende romper por completo toda esa relación que existía y vinculaba al Estado con tal servidor público, ya que dicha sanción se le impuso por su incumplimiento de sus obligaciones administrativas, consecuencia de dicho incumplimiento se afectó tajantemente al bien común, por todo esto, es evidente que en el Estado de Derecho que todos pretendemos preservar, y que una de esas funciones básicas de la actuación del propio Estado, es precisamente la función pública, que la ejerce a través de los servidores públicos, no es posible que ese servidor público que ya la ha violado una vez, pretendan resurgir otra relación con el Estado, simplemente porque si actúa de nueva cuenta, ya no será creíble que ejerza otra función pública honestamente y, quien nos garantiza que no seguirá afectando al Estado, afectación que trasciende a todos los gobernados, afectándolos social y económicamente, ya que el servidor público que infringió el buen ejercicio de la función pública, ve un botín para su beneficio propio, y en nuestras manos esta evitar está terrible situación.

CONCLUSIONES

Primera.- En contexto, podemos concluir, que desde tiempos históricos, se exigió responsabilidad a los servidores del Estado que infringieron el fin público, siendo la residencia el antecedente de nuestras leyes de responsabilidades y, posteriormente esta medida se fue adaptando como juicio de responsabilidad en las distintas constituciones y leyes que se expidieron desde que México es independiente, sistema que se aplicó a los funcionarios públicos, tal como lo es en la Constitución de Apatzingán de 1824, la Constitución de 1857, la Ley Juárez, la Ley Porfirio Díaz, la Constitución de 1917, la Ley Lázaro Cárdenas, la Ley López Portillo, la Ley de la Madrid Hurtado, y debido a que todas éstas legislaciones, sólo nos daban un enfoque de las responsabilidades de los servidores públicos, plenamente penal y político, no dando alusión alguna para regular la responsabilidad administrativa, era necesario que se diera un comienzo y es a partir, de la expedición de la ley últimamente mencionada, en donde la misma establece la regulación de la responsabilidad administrativa, pero cuanto más importante era preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión encomendado, dándose el gran paso en esta materia, con la expedición de la ley Fox de 2002, la cual es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es por esto, que existe, ya que con ella, se pretende preservar el cumplimiento de las obligaciones administrativas por parte de los servidores públicos, preservar los principios rectores de la responsabilidad administrativa, que garanticen el buen ejercicio de la función pública, para el beneficio común.

Segunda.- Con la finalidad de prevenir que los abusos de poder por parte de los servidores públicos al ejercer sus funciones, es decir, cuando se quebranta el sistema de subordinación jerárquica, y por consiguiente el deber que tiene todo servidor público de obedecer las órdenes emanadas del superior jerárquico, considero conveniente para el fortalecimiento del Estado de Derecho, la necesidad de expedir conforme al principio de legalidad, las normas para exigirle

responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones graves y las no consideradas como graves por la ley de responsabilidades, que exista una base legal no tan limitada como la actual, que exista una sanción que de certeza jurídica, esto es, la sanción de destitución del puesto, una vez que se imponga conjuntamente se tiene que imponer la inhabilitación y así determinar el tiempo en que el servidor público no puede volver a ocupar otro cargo, imperando así los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función pública.

Tercera.- Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente en su artículo 13, señala diversas sanciones, dentro de ellas se encuentra la destitución del puesto, lo que en mi opinión, considero que como tal, hay una ausencia de certeza jurídica sobre la misma y que de esta forma se toma a conveniencia personal del servidor público que ha sido sancionado, porque aquél servidor público que lo destituyen del puesto hoy, puede comenzar con un nuevo la próxima semana, porque la ley no es clara en que tiempo el servidor público debe quedar inhabilitado, sólo nos dice que se aplicaran ambas, por infracciones graves, pues entonces, las no consideradas como graves se puede volver a violar una y otra vez, por lo tanto, debe establecerse un freno jurídico y es de suma importancia determinar el tiempo, si se sigue permitiendo tal situación, estamos contradiciendo los principios de justicia, de democracia e igualdad.

Cuarta.- Toda vez que en el transcurso de la gestión de los servidores públicos, constantemente obran anteponiendo sus intereses ajenos a los de la colectividad, infringiendo el debido ejercicio de la función pública, y en específico, vulneran las obligaciones administrativas en el ejercicio de su función, y al encontrarnos en la situación de que cuando éstos, son destituidos del cargo por su mal desempeño, se encuentran pocas limitantes jurídicas para que esa sanción prevalezca jurídicamente, dado que vuelven a ocupar otro cargo público y vuelven a vulnerar la función pública, es por esto, que la realización de la presente investigación cumple con el objetivo planteado al inicio de la misma, el cual consistió en analizar si el sistema de sanciones administrativas que regula la ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en especial la destitución del puesto, y resolver las circunstancias de que si la misma es eficaz jurídicamente, si tiene como finalidad preservar los principios rectores de la función pública, concluyendo y

corroborando que no lo es, por lo que, se dan alternativas para procurar que tal sanción sea benéfica jurídicamente, determinando en su caso que ésta sea, absoluta y temporal y, de esta manera, sirva para evitar la trasgresión de las obligaciones administrativas.

Quinta.- Debido a que la sanción de destitución del puesto que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, resulta ineficaz, puesto que los servidores públicos hacen uso de sus facultades que les confieren para usos personales, violando la confianza en ellos se deposita al momento en que los elegimos para que nos representen y administren, en todo caso, si son destituidos y los mismos ocupan otro nuevo cargo, pues tal sanción resulta ineficaz, por lo que, el estudio de la presente investigación resulta una alternativa para evitar que se siga vulnerando el debido ejercicio de la función pública, lo que conlleva a perjudicar a los gobernados y a la sociedad en general, si bien es cierto que, una de las finalidades por la que fue creada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, es el de tratar de prevenir que los servidores públicos incumplan las obligaciones administrativas que la misma plasma, la aportación de la presente tesis, va dotar a las autoridades administrativas de dos alternativas jurídicas para sancionar con la destitución del puesto, a los servidores públicos, ya sea temporal o absoluta, según sea la gravedad de la obligación, y así aplicar la ley de una manera más eficiente, con el propósito de que sea un instrumento correctivo eficaz.

Sexta.- El ejercicio del poder disciplinario es eficiente cuando existe la sanción adecuada para aplicar ese poder, en esta tesitura, podemos determinar que la destitución del puesto absoluta, es la que consiste en la terminación de los efectos del nombramiento por haber infringido sus obligaciones administrativas, quedando extinguida la relación de servicio que se guardaba entre esa persona física con el Estado, entendiéndose como absoluta, cuando la misma se imponga conjuntamente con la sanción de inhabilitación, donde no podrá volver a ocupar ese u otro cargo público, por un tiempo el cual es de diez a veinte años, por otro lado, la destitución del puesto temporal, es aquella que consiste en la terminación de los efectos del nombramiento, entendiéndose que quedan suspendidos temporalmente los derechos para ocupar otro cargo, por haber infringido sus obligaciones administrativas, quedando extinguidos sólo por cierto tiempo, además, se debe establecer que se considerará temporal, cuando la misma se imponga junto la sanción de

inhabilitación, es un periodo de tiempo más corto que va de de seis meses a un año, o bien, de uno a diez años de inhabilitación, es por esto, que una vez que se imponga, de acuerdo a la gravedad de la infracción o en los casos de reincidencia, que señala la propia ley, el servidor público podrá ejercer su derecho para hacer uso de los recursos que señala la ley, para impugnar la resolución, y que sea otra instancia la que determine si se confirma la destitución absoluta o, en su caso se determine la destitución temporal, luego entonces, si se determina que es temporal, cabe la posibilidad de que pueda volver a ser contratado para volver a ocupar el cargo público bajo la pena de quien lo vuelva a contratar será también sancionado, si el servidor público vuelve a incurrir en responsabilidad.

Séptima.- Es de gran importancia enfatizar que la aplicación de la destitución del puesto debe tener cierta discrecionalidad por parte de la autoridad sancionadora, apreciar particularmente la conducta cometida por el infractor, ya que, no sólo se deberá imponer la destitución absoluta e inhabilitación de diez a veinte años por infracciones graves, de igual forma por todas aquellas no consideradas graves por la propia ley, por lo tanto, la responsabilidad administrativa debe implicar tanto la destitución absoluta y temporal del cargo que venía desempeñando, porque muchos mexicanos nos preguntamos, ¿Qué se podrá hacer jurídicamente ante un servidor público que ha sido destituido de su puesto, por una infracción no considerada grave por la ley, y que a la semana siguiente nos enteramos que esta a punto de ocupar otro nuevo cargo, que en muchas ocasiones de mayor jerarquía y mayor responsabilidad del cuál fue destituido?, pues nos podemos contestar que nada se puede hacer, nos encontramos con una ley de responsabilidades administrativas, sin vigencia, es por esto, que para el caso de que se incurra en infracciones no consideradas como graves, y tomando en consideración las circunstancias y la propia naturaleza de la infracción, podrá ser destituido temporalmente e inhabilitado de seis meses a un año, o bien, de un año a diez, y si existe reincidencia sobre éstas que da la posibilidad de se aplique la destitución del puesto absoluta.

Octava.- Consideró que se debe dar una alternativa, acertada en el sentido, de que al aportar que la destitución del puesto sea absoluta, es decir, al establecer la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas la sanción de la destitución del puesto, consideró que ésta se sobreentiende que es definitiva para ya no volver a ocupar otro nuevo cargo, pero al no señalar la

propia ley el tiempo en que el servidor público infractor, no puede volver a ocupar otro nuevo cargo, se ha tomado a otras interpretaciones, viendo un campo fácil para volver a reincorporarse a otro cargo, ya que, si tomamos en cuenta que esta situación no cambia la naturaleza de la destitución del puesto, por esta razón tiene el mismo efecto el hecho de que se destituya por 6 meses o un año, pues como reitero al cumplir el servidor público la sanción podrá volver a reincorporarse a la función o cargo encomendado, por lo tanto, para evitar estas situaciones, se establece que al imponer la sanción de destitución del puesto absoluta, además, se va aplicar la inhabilitación de diez a veinte años.

Novena.- Las reformas que se proponen básicamente, es derogar la fracción III y V, del artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para proponer que quede como sanción de destitución del puesto, absoluta y temporal, y la inhabilitación quede comprendida dentro de esta nueva sanción de destitución del puesto, así como modificar el artículo 113° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que se incluya, dentro de la misma, la sanción administrativa de la destitución del puesto absoluta y temporal.

Décima.- El actual estado político y democrático que estamos viviendo en nuestro país, nos hace pensar que muchos servidores públicos son intocables, consecuencia de que no existe sanciones correctivas que sean eficaces jurídicamente, lo cual no nos beneficia en nada, los servidores públicos deben defender como objetivo primordial el de servir a la sociedad, ya que el desempeño de la función pública no debe ser considerada un botín en el que cualquier gente pueda llegar y enriquecerse a costa de los beneficios de la comunidad, no pueden disponer de los recursos del erario federal sin responsabilidad, no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino que el servidor público debe contar con capacidad, calidad, eficiencia, profesionalismo y sobre todo con honestidad, con sujeción a las leyes. ¡Ya basta de que los malos servidores públicos pisoteen los derechos de los particulares! Debe de existir la perspectiva de controlar los excesos, de poder ir mejorando las instancias legales que regulen los errores y las deficiencias del servicio administrativo, la responsabilidad de los servidores públicos es un signo de la democracia, ¡ya que no es posible que

personas nefastas, emitan actos u omisiones que lesionen el orden e interés público, ataquen a las instituciones democráticas, vulneren las garantías individuales y sociales y atenten contra toda clase de libertades, desconociendo los más altos principios de la carta fundamental mexicana!, entonces considero que por todas éstas importantes razones, la aportación del presente trabajo, espera cubrir todas éstas aclamaciones que muchos mexicanos han pedido y que en muchas ocasiones se han olvidado.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Derecho Burocrático Mexicano". 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Tomo I, 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
- 3.- Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- 4.- Barragán Barragán, José. "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1984.
- 5.- Bunster, Álvaro. "La Responsabilidad de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1984.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- 7.- Cabanellas, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual. Tomos I, II y III", 11ª edición. Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1981.
- 8.- Castrejón García, Gabino. "Derecho Administrativo Mexicano". 2ª edición. Cárdenas Editorial, S.A. de C.V., México, 2002.
- 9.- Cárdenas, Raúl F. "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982.
- 10.- Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". 17ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- 11.- De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo I, 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
- 12.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- 13.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- 14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.
- 15.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 40ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

- 16.- Gómez Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso". 9ª edición. Editorial Oxford, México, 2003.
- 17.- Lastra Lastra, José, Manuel. "Diccionario de Derecho del Trabajo. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 2001.
- 18.- Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo, Tercer y Cuarto Cursos". 2ª edición. Editorial Oxford, México, 2002.
- 19.- Monserrit Ortíz Soltero, Sergio. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos". 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- 20.- Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- 21.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- 22.- Ovalle Favela, José. "Derecho Procesal Civil". 9ª edición. Editorial Harla, México, 2004.
- 23.- Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 24.- Sánchez Gómez, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 25.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I, Vigésima edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo I y II. 14ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 2.- Código Federal de Procedimientos Civiles, 8ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Penales, 8ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.
- 4.- Código Fiscal de la Federación, 33ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.

- 5.- Ley de Amparo, 8ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2005.
- 6.- Ley Federal de Entidades Paraestatales, 5ª edición, Ediciones Delma, S.A. de C.V., México, 2005.
- 7.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 5ª edición, Ediciones Delma, S.A. de C.V., México, 2005.
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5ª edición, Ediciones Delma, S.A. de C.V., México, 2005.
- 9.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 10.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 42ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 11.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 42ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- 12.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 5ª edición, Ediciones Delma, S.A. de C.V., México, 2005.
- 13.- IUS 2005, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, Poder Judicial de la Federación, SCJN, México, 2005.