



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DEL SERVIDOR PÚBLICO EN FUNCIÓN DE LA
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ADRIANA LÓPEZ BARBOSA

ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.



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.

**SI EL SEÑOR NO ME HUBIERA AYUDADO,
MI ALMA HABITARÍA EN LA REGIÓN DEL SILENCIO. SAL 93, 17**

COMO SER TAN BREVE, CUANDO HAY TANTO QUE AGRADECER.

Las Gracias a Dios por todos esos momentos de crecimiento,
en los que corroboro la presencia visible de un Dios invisible.

Agradezco a mis Padres y Hermanos por amarme en la mayor de las libertades y apoyarme en el crecimiento de mi conformación humana.

Mi eterna gratitud y amor a mi **tía Irma** por ser fermento y levadura de la esencia mía y en esa misma tesitura a mi **tía Tere** por ser piedra generosa de fortaleza.

Agradezco el apoyo incondicional de mis más íntimos amigos **Damariz, Anabel, Andrea, Fernando, Juanjo, Rúben, Jorge, Saúl y Nacho** por ser en la escucha paciente la mirada amorosa de Cristo.

Resulta muy difícil para quienes no sepan amar, ser maestro en ese sentido agradezco inmensamente a licenciado **Cesar Octavio Irrigoyen Urdapilleta** por ser testigo generoso en mi preparación. Asimismo agradezco a todas aquellos profesores que en anonimato de estas paginas duermen pero no así en el corazón de una servidora.

Para darse hay que ser y para ser persona es necesario llegar a ser el dueño y señor de si mismo, dominar los instintos por la razón; Pensar, Hablar y Actúa en una sola línea; así es el Doctor **Gabino Eduardo Castrejón**, Coherencia, Congruencia y Disciplina de vida. Mi eterna gratitud por haber guiado el presente proyecto.

Para finalizar agradezco el tiempo otorgado al presente trabajo por parte de mi Sínodo conformado por los licenciados **Roberto Cabrera Mendieta, José Jesús Nuñez Regalado, Bertran Velázquez Gómez y Juan Blas Arriaga Huerta.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO. LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO.	
1. EL ESTADO.	
1.1. CONCEPTO.	4
1.2. FINES DEL ESTADO.	8
1.3. COMETIDOS DEL ESTADO.	10
1.3.1. Cometidos Esenciales.....	10
1.3.2. Cometidos Generales.....	11
1.4. FUNCIÓN DEL ESTADO.	
1.4.1. Concepto.....	11
1.4.2. Teoría de la función del Estado.	11
1.4.2.1. La Función Legislativa.....	14
1.4.2.2. La Función Judicial.	16
1.4.2.3. La Función Ejecutiva o Administrativa.....	18
1.5. La Función de los Organos Autónomos del Estado.	
1.5.1. Organos Autónomos del Estado.....	21
1.5.1.1. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	24
1.5.1.2. Banco de México.	27
1.5.1.3. Instituto Federal Electoral.....	29
1.5. FUNCIÓN PÚBLICA COMO PARTE DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.	
1.6.1. Concepto.....	31
1.6.2. Naturaleza Jurídica de la Función Pública.	32
1.6.2.1. Teoría Civilista o del Derecho Privado.	32
1.6.2.2. Tesis Publicistas.....	33
1.6.2.2.1. Teoría del Servidor Obligatorio.....	33
1.6.2.2.2. Teoría Contractual.	34
1.6.2.2.3. Teoría del Acto Condicionado.....	34

CAPÍTULO SEGUNDO. EL SERVIDOR PÚBLICO.

2.1. CONCEPTO.

- 2.1.1. En atención a la Doctrina. _____ ● 35
- 2.1.2. En atención a la Constitución. _____ ● 37

2.2. ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO. _____ ● 40

- 2.2.1. Como una Relación Orgánica. _____ ● 41
- 2.2.2. Como una Relación de Servicio. _____ ● 41

2.3. CARACTERÍSTICAS LABORALES DEL EMPLEADO PÚBLICO. _____ ● 42

- 2.3.1. Naturaleza jurídica de la relación laboral. _____ ● 42
- 2.3.2. La Incorporación al servicio público. _____ ● 43
 - 2.3.2.1. Por nombramiento. _____ ● 44
 - 2.3.2.2. Por contratación. _____ ● 46
 - 2.3.2.3. Por sufragio universal ó elección. _____ ● 47
 - 2.3.2.4. Por concurso. _____ ● 49
- 2.3.3. Regulación de los empleados públicos. _____ ● 50
- 2.3.4. La retribución de los empleados públicos. _____ ● 53
- 2.3.5. Categorías del servidor público. _____ ● 55
- 2.3.6. Principios que rigen el Servicio Público. _____ ● 61
 - 2.3.6.1. Principio de Legalidad. _____ ● 62
 - 2.3.6.2. Principio de Honradez. _____ ● 63
 - 2.3.6.3. Principio de Lealtad. _____ ● 63
 - 2.3.6.4. Principio de Imparcialidad. _____ ● 66
 - 2.3.6.5. Principio de Eficacia. _____ ● 64

2.4. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. _____ ● 64

- 2.4.1. Desarrollo de la Responsabilidad de los Servidores Públicos,
en la Constitución Federal de la República. _____ ● 66
- 2.4.2. Tipos de la Responsabilidad en que pueden incurrir los
Servidores Públicos. _____ ● 71
 - 2.4.2.1. Responsabilidad Política. _____ ● 72
 - 2.4.2.2. Responsabilidad Penal. _____ ● 79
 - 2.4.2.3. Responsabilidad Civil. _____ ● 83
 - 2.4.2.4. Responsabilidad Administrativa. _____ ● 87

CAPÍTULO TERCERO. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

3.1. SISTEMA DISCIPLINARIO.	91
3.1.1. Concepto.	93
3.1.2. Naturaleza jurídica.	94
3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
3.2.1. Antecedentes.	97
3.2.2. Sujetos de Responsabilidad Administrativa en el Servicio Público Federal.	104
3.2.3. Autoridades Competentes.	106
3.2.4. Código Administrativo de Conducta.	107
3.2.4.1. Clasificación en atención al principio que tutela.	108
3.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	113
3.3.1. Procedimiento de Investigación.	
3.3.1.1. La Recepción de la Queja o Denuncia.	115
3.3.1.2. La Admisión de la Queja o Denuncia.	115
3.3.1.3. La Ratificación y Salvaguardas.	116
3.3.1.4. La Investigación de la Queja o Denuncia.	116
3.3.2. Procedimiento de Administrativo Sancionador.	
3.3.2.1. La Citación.	117
3.3.2.2. La Notificación.	117
3.3.2.3. La Audiencia.	117
3.3.2.4. Las Pruebas.	118
3.3.2.5. La Resolución.	118
3.4. SISTEMAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVA .	
3.4.1. Definición.	119
3.4.2. Naturaleza Jurídica.	120
3.4.3. Clasificación de las Sanciones.	121
3.4.3.1. Amonestación.	122
3.4.3.1.1. Modalidades de la Amonestación.	123
3.4.1.2. Suspensión.	124
3.4.1.3. Destitución.	126
3.4.1.4. Sanción económica.	126
3.4.1.5. Inhabilitación.	129
3.4.4. El Registro de sanciones.	130
3.4.5. Competencia de las autoridades para la imposición de las sanciones.	132
3.4.6. Consideraciones para la aplicación de sanciones.	133
3.4.7. Prescripción para la imposición de sanciones.	137
3.5. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA LA RESOLUCIÓN.	138
3.5.1. Recurso de Revocación.	139
3.5.2. La Impugnación.	140
3.5.3. Juicio de Amparo.	143

CAPÍTULO CUARTO. EL SISTEMA DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.1. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.1.1. Antecedentes. _____	146
4.1.2. Disposiciones Generales. _____	149
4.1.2.1. Finalidad. _____	150
4.1.2.2. Objetivos. _____	151
4.1.2.3. Obligatoriedad. _____	152
4.1.2.4. Principio de Publicidad. _____	153
4.1.3. Obligaciones de Transparencia. _____	154
4.1.4. Información gubernamental. _____	157
4.1.5. Protección de Datos Personales. _____	160

4.2. TÍTULO CUARTO: RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

4.2.1. El Sistema Disciplinario de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. _____	163
4.2.2. Servidores Públicos sujetos a Responsabilidad Administrativa. _____	164
4.2.3. Conductas que dan origen a la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos en atención a lo establecido por el artículo 63 de la Ley. _____	165
4.2.3.1. Clasificación de las faltas. _____	167
4.2.4. Sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones administrativas. _____	167

4.3. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN FUNCIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. _____

4.3.1. Propuesta para reformar El Título Cuarto “ <u>Responsabilidades y Sanciones</u> ” de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. _____	169
---	-----

CONCLUSIONES. _____	175
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA. _____	180
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El sustento del Estado presumiblemente se encuentra en lo expuesto por Octavio Paz “**el hombre es el único ser que se siente sólo y el único que es búsqueda de otro**”.

En esta tesitura, el Estado como ente social, producto de la indigencia humana, va adquiriendo matices característicos en su población, que cede su soberanía para ser gobernada.

Sin embargo la combinación de poder e ignorancia que como cáncer corrompe las entrañas del Estado; aflorando en la negligencia y despotismo de sus empleados. Ha sido tratada de erradicar por la nueva estructura democrática, en el que el Derecho representa la piedra angular^I (escogida y precisada) que guía a la burocracia.

En la actualidad, la legitimación de cualquier régimen que se jacte de democrático, sin duda debe constreñirse a los esquemas de Transparencia, que representa el rendimiento de cuentas así como de un especializado sistema disciplinario de responsabilidad de los servidores públicos.^{II} En este sentido, México (como precursor) con su restaurada democracia, recientemente promulgó la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, donde se garantiza el derecho a la información a través del acceso a los documentos públicos, permitiendo de esta manera, valorar la gestión pública.

^I “...quien se afirme en ella no quedará defraudado”. Cfr. Primera Carta de Pedro, Versículo 7.

^{II} Tanto la Ley Federal de Transparencia como la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pretenden ser un freno a la desorbitada actuación del servidor público.

Como innovación en la materia, en el citado ordenamiento encontramos en el Título Cuarto denominado “RESPONSABILIDADES Y SANCIONES”, un catálogo muy exiguo de causas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones expresadas por el artículo 63 de esta Ley. Estableciendo la encomienda expresa de que “serán sancionadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.

A la par de estas claras deficiencias nos encontramos frente a un Sistema Disciplinario Administrativo que pese a sus reformas, no constituye un avance en el perfeccionamiento para la determinación de las sanciones. Bajo este tenor, el presente proyecto pretende ser un medio que acote la facultad discrecional de los órganos sancionadores,^{III} por medio de la vinculación de la sanción con la conducta impugnada, a fin de que no se transgreda el principio de legalidad y seguridad jurídica.^{IV}

A razón de lo expuesto, encontraremos en el primer capítulo consideraciones elementales del Estado (fines y cometidos), la actuación del mismo a través de la función pública; y como ésta se encuentra diversificada en la función tripartita del Estado. La cual es replanteada con el nacimiento de los Órganos Constitucionalmente Autónomos del Estado, los cuales se han introducido a la realidad mexicana bajo las funciones más diversas.

^{III} Para garantizar el Estado de Derecho el servidor público infractor conforme a lo dispuesto por nuestra Carta Magna debe ser juzgado conforme a las disposiciones legales anteriores al hecho. Pero la escasa legislación a provoca que la autoridad disciplinaria actúe bajo pretexto de su “facultad disciplinaria” a su entero arbitrio, al fundar sus actos con criterios legales por demás exiguos.

^{IV} Ya que “un ordenamientos es más jurídico... cuando más perfeccionadas están las técnicas sancionadoras”. BOBBIO Norberto, *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis, Bogotá, 1992. p.119.

El segundo capítulo contiene las generalidades del Servidor Público, su definición (en el ámbito doctrinal y constitucional); su actuación como integrante del los organismos estatales, cuyas características laborales (muy distintas a la de los particulares) estará investidas de una serie de formalismos, desde el momento de su incorporación, asimismo expondremos dentro del presente capítulo aspectos que rigen su función pública como es su regulación, retribuciones, categorías y principios para finalmente concluir con el desarrollo de los diferentes tipos de responsabilidades en que puede incurrir el servidor público.

En un tercer capítulo exponemos el Sistema de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, partiendo con el objetivo disciplinario en que encuentra fundamentada la “nueva” Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la que se contemplan los sujetos responsables, las autoridades competentes, la clasificación de las conductas (en base a los principios consignados por la Constitución), el procedimiento y régimen sancionador así como los recursos administrativos procedentes en contra de la resolución.

En el último capítulo, analizaremos someramente los aspectos generales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que nace de la esencia democrática del “México del Cambio”, en la cual se plasma (artículo 63) las causales de responsabilidad administrativa, constriñéndose (estés últimos) el tema toral del presente trabajo de investigación, a fin de concluir con un proyecto para reformas el Título Cuarto del citado ordenamiento legal.

1. EL ESTADO.

1.1. CONCEPTO.

El hombre durante el período Paleolítico, incapaz de bastarse a si mismo en su necesidades corporales y espirituales, se agrupaba en hordas¹ (primarios grupos sociales) a fin de luchar conjuntamente contra el medio hostil que lo rodeaba, cubrir sus propias deficiencias y realizar su programa de vida. Con el transcurso del tiempo este hombre se establece en un territorio y adoptando como forma de sustento la agricultura, surgiendo así las primeras agrupaciones formales. De estas primeras sociedades² surgen los conceptos de organización social y poder, impelidos también por el imperativo externo de la reunión de grupos humanos y la jerarquía.³

Tras el año 6000 antes de Cristo, surgen las primeras poblaciones en Valle del Nilo; los habitantes asentados en esas tierras de gran fertilidad, pertenecientes a la cultura camita se fusionaron con un pueblo semítico, constituyéndose así la excepcional ciudad de Egipto, que engendró la vida en sociedad y la diferenciación de oficios y funciones en un territorio determinado. Pero es en Grecia, donde dicho fenómeno adopta la denominación de “polis” (sólo para limitar el territorio).

Cuando el crecimiento de la ciudades rebasó los límites señalados aparecieron numerosas polis no sólo en la Grecia Continental, sino también en Islas del Mar Egeo, en las costas de Asia Menor y en el sur de Italia, creándose así el conjunto helénico conocido como Magna Grecia, lo que produjo la evolución de la polis por la comunidad o *to-koinón*.

¹ El hombre no puede vivir aislados, necesita estar unido a otros seres humanos, con los que se encuentra vinculado por diversos lazos, la solidaridad, división de tareas y las formas mentales colectivas, lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad son los que finalmente integran la sociedad humana.

² La sociedad se define “como la unión moral de individuos que tienden hacia su propio fin y que han formado la sociedad precisamente para obtener el bien de cada uno de sus miembros, bien común, consistente en ayudarse recíprocamente en la obtención del bien particular de cada uno. Cfr. PORRUA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 13ª. Edic., Editorial Porrúa S.A., México, 1979, p. 215.

³ Como nos lo muestran las insignias de poder o bastones de mando encontrados en Le Mas d’Acil (Francia). Cfr. *Enciclopedia Larousse*, tomo 1, 1ª. Edic., Editorial Larousse, S.A. de C.V, México, 1982, p. 223.

Con la herencia de pueblo griego a los romanos, surge dentro de esta cultura las **civitas** (ciudad), que al igual que las “polis” solo era empleado para determinar la extensión territorial. Posterior a la conquista del mundo, el crecimiento de la civita romana arrojó un nuevo fenómeno político denominado **imperium**, el cual, cambió la connotación que antes se tenía de territorio, por la de “poder” sobre las desbordadas civitas.

Así es como llegamos finalmente al renacimiento italiano, donde surge por primera vez la palabra **Estado**, ante la necesidad de distinguir las diversas comunidades políticas en las que se encontraba dividida la península. Y es a partir del siglo XVI, que dicho término se emplea de manera indiscriminada para designar a toda comunidad política autónoma independiente de la forma que revistiese.

De esta breve reseña, establecemos que la concepción que se ha tenido del Estado (coloquialmente), es aquella que lo considera como una estructura social (pueblo) o como fenómeno de poder (autoridad que se ejerce sobre la sociedad), sin embargo, esto no es correcto. Ante tal situación creemos conveniente partir del sentido etimológico de la palabra Estado que deriva del latín <**stato, stare, status**> cuya gramática refiere a una “**situación de permanencia, orden permanente o contrario de lo que cambia**”.

El sentido de permanencia a que alude su etimología desde el punto de vista político se entendería como una manera de ser o de estar de Estado, es decir, la configuración permanente del Estado. Pero para que dicha configuración se manifieste, será necesario la existencia previa, de una población y un territorio; entendiendo por la primera (**población**) al elemento humano racional y libre que se organiza políticamente,

en un espacio determinado, los cuales se someten a un orden jurídico de carácter social que concreta sus fines. En esta tesitura, para que el Estado realice su misión requiere de un **territorio**, que se entenderá como el espacio físico (superficie terrestre, subsuelo, la atmósfera y el mar), sobre el cual se establece de forma permanente la población y en el que el propio Estado ejerce su soberanía al aplicar un orden jurídico interno.

Una vez explicado el sentido de permanencia del Estado y que el mismo no se refiere a un carácter estático,⁴ analizaremos alguna de las concepciones vertidas sobre el Estado:

- Para Jellinek,⁵ el Estado es la corporación dotada originalmente de un poder de dominación que es formada por hombres asentados en un territorio. Con esta concepción el autor establece que dicha corporación se ordena jurídicamente (se auto limita), es decir, se somete a un régimen jurídico que le da una estructura y forma, a su actividad atribuyéndole por esta razón personalidad jurídica.⁶

De dicha concepción extraemos que la personalidad jurídica del Estado “es *concomitante y nace paralelamente con el ente social*”,⁷ esto es, que la misma nace en el momento, en que es soberano e independiente (facultad de auto-determinarse), y por tal virtud es sujeto de derechos y obligaciones inherentes a su persona.

⁴ Lo que en términos comunes presumiría una aberración pues como se señaló anteriormente, “el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma”. Por lo tanto el carácter de permanencia del Estado no obedecerá a la movilidad de su base humana. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 15ª. Edic., Editorial Porrúa S.A., México, 1995, p. 50.

⁵ JELLINEK, adopta la corriente que establece las concepciones abstractas del tipo de Estado ideal o perfecto, es decir, proyecta la construcción de modelos de Estado aún no conformado. La misma dispone que no debemos tomar solamente como base para elaborar el concepto de Estado real histórico, apoyado por Bluntschli quien determina la naturaleza y los caracteres de los Estados relacionando los Estados que han existido. Sino que debemos tratar de construir un Estado tipo, cuyas notas esenciales correspondan igualmente a una construcción ideal. A este tipo de Estado se le denomina de “tipo empírico o ideal” ya que su concepción parte de la observación actualmente dicha corriente a sido desechada. Georges, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1956, pág. 145.

⁶ La personalidad es aquella propiedad o cualidad que nos autoriza a decir de un ser que es persona. Ser persona significa ser responsable de su conducta y dueño de su destino, es sujeto de obligaciones y derechos, fundados en el fin último a que están ordenado. La función de la persona es precisamente la de dar disciplina, unidad y coherencia a la vida del espíritu. BUZALI DAVID, Marina, *Todos somos maestros*, Unión Nacional de Padres de Familia A.C. México, 1980, pág. 7. Así la personalidad jurídica es la aptitud o capacidad que se posee para ser sujetos de derechos y obligaciones, en nombre propio o en representación de otros. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 53.

- Para el maestro Acosta Romero,⁸ el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.
- Por su parte Francisco Porrúa,⁹ considera a éste como una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.
- Así para Narciso Sánchez,¹⁰ es la organización social y política integrada de gobernantes y gobernados, con un régimen jurídico, un territorio específico y una población que viene a constituir su razón de ser y la causa principal de su creación.

En virtud del que los conceptos antes mencionados, hacen referencia a lo que en la doctrina sea denominado como elementos constitutivos o esenciales del Estado,¹¹ creemos conveniente delimitarlos a fin de tener una claridad de lo expuesto:

- **Gobierno o Autoridad del Estado:** Es la forma que se adopta para ejercer la soberanía o poder del Estado, que justifica su existencia en la necesidad que tiene él mismo de alcanzar sus fines y postular la existencia de una autoridad que los lleve acabo.

- **Soberanía del Estado:** Etimológicamente la palabra soberanía nos remite al poder de mayor alcance, es decir, el que está por encima de todos los poderes. En este sentido entenderemos por éste al poder superior que explica la independencia, la autodeterminación y el ejercicio del poder en el señalamiento de los fines del Estado.

⁷ Esta posición es refrendada en el texto Constitucional (artículo 39) que señala; la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio de éste. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 54.

⁸ *Ibid.*, pp. 48 y 49.

⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 3^a. Edic., Editorial Porrúa S.A., México, 2003, p. 4.

- **Orden Jurídico del Estado:** se justifica su existencia por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas¹² que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos.

- **El fin del Estado:** será analizado posterior, por lo que nos extraeremos en este momento de analizarlo.

De lo anterior podemos concluir que Estado es el resultado de la indigencia humana que al ser incapaz de auto-satisfacerse se agrupa en una organización (político- social), que se asienta en un **territorio** determinado y somete su voluntad a un **poder soberano** que crea, define y aplica un **orden jurídico** que dará estructura a la sociedad¹³ humana y cuyo fin es la obtención del bien público.

1.2. FINES DEL ESTADO.

El Estado como ente cultural creado por el hombre, tiene por objeto la obtención de un fin que es la razón o motivo que justifica su actividad. En este sentido, el fin del Estado señalara las directrices de su actuación, lo que repercutirá de manera directa en el establecimiento de las atribuciones y competencia de los diferentes órganos creados en función de esa competencia.

De la presente afirmación creemos conveniente precisar dos conceptos, el primero de ellos es el que se refiere a la **actividad estatal** que es la facultada de actuar que se expresa en las operaciones o tareas de *carácter jurídico, material y técnico*¹⁴ que le

¹¹ Los mismos se encuentran de manera permanente en todos los Estados, pero revestidos de características específicas que los distinguen.

¹² Desde la existencia de la Constitución norma básica, hasta las normas de rango inferior. Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 287.

¹³ La sociedad nace producto de la necesidad humana de cubrir sus propias escasez y su función radica en ayudar a cada uno de los individuos que la integran poniendo a su alcance lo medios necesarios para alcanzar de manera inmediata y mediata su perfecto desarrollo, superando así su indigencia humana. Ello exige una doble función que abarca un aspecto individual y el social, es decir, cuando el hombre aparece exigiendo algo de la sociedad pero al mismo tiempo tiene obligaciones respecto de ella.

¹⁴ Para Serra Rojas, la actividad estatal (dada su amplitud) se divide en las siguientes categorías:

- **Actividades Jurídicas:** son aquellas que están encaminara a la creación y cumplimiento de las leyes.

corresponde como persona jurídica de derecho público realizar al Estado, por medio de sus órganos y que dan como resultado la creación de un acto. El segundo son las **atribuciones del Estado**¹⁵ que son los instrumentos jurídicos de que dispone el propio Estado por voluntad y determinación de su pueblo, para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales para de esta forma alcanzar los fines del mismo. Una vez establecida estas precisiones, estamos en condiciones de señalar los fines que persigue el Estado.

Como es de todos sabido los elementos de población, territorio, época y las circunstancias que integran el entorno social, serán finalmente las que determinen las actividades y atribuciones que son necesarias para alcanzar los fines del Estado. Sin embargo, las directrices que señalan los fines de todo Estado se encuentran en el bien público¹⁶ temporal (razón última), que para nada deben ser confundidas con el bien común; porque mientras el segundo se encarga sólo de beneficiar a un determinado grupo de la sociedad, el bien público beneficiará al entero de los individuos que componen el Estado.

Por la razón expuesta es que dichos fines se han elevado a rango público, lo que no implica que sean responsabilidad exclusiva del Estado, por el contrario, para poder alcanzarlos se requerirá de la participación activa de todos los individuos (gobernantes/ gobernados), así como de las agrupaciones que lo integran. Y en cuya tarea, sólo consiste al Estado coordinara las acciones con el propósito de que en no se desvíen de los objetivos para las que fueron constituidos.

-
- **Actividades Materiales:** consistente en simples desplazamientos de voluntad.
 - **Actividades Técnicas:** son aquellas que se encuentran subordinadas a conocimientos técnicos o científicos. *op. cit.*, p.40.

¹⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ Los elementos formales del bien público son: la **necesidad del orden y de paz**; el Estado se encargara de producir los ordenamientos jurídicos que habrán de regir la actividad de los particulares que aplicará ejecutando el poder coactivo de la fuerza pública; la **necesidad de coordinar** la actuación de

1.3. COMETIDOS DEL ESTADO.

Conocidos los fines del Estado creemos conveniente reconocer los cometidos del mismo, entendiendo por estos como las diversas actividades¹⁷ o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente.¹⁸ Dicha actividad estará a cargo de los tres Poderes Públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que independiente del nivel en que estos se manejen (Federal, Local, Municipal), tendrán como propósito el ejecutar los cometidos, que se han dividido para su estudio en **esenciales** y **generales** y que la doctrina define en los siguientes términos:

1.3.1. Cometidos Esenciales o Fundamentales: Son aquellas obligaciones (tareas) que por su grado de importancia deben ser ejecutadas por el Estado, sin que exista la posibilidad de transferir su desarrollo a terceros, puesto que de esto depende la consecución del mismo. Entre los que encontramos, la Defensa Nacional, el Garantizar la integridad del Estado, la Seguridad Interior, la Hacienda Pública, la Justicia y las Relaciones Exteriores.

1.3.2. Cometidos Generales: Denominado por algunos autores como de actuación, son aquellas tareas, que pese a estar en el campo de las actividades que pueden ser realizadas por particulares, son ejecutadas por el Estado, por cuestiones de estrategia económica, social ó con el fin de satisfacer una necesidad colectiva. Entre los que encontramos los Servicios de Transporte, de Energía Eléctrica y Drenaje por señalar algunos.

los particulares, con el objeto de que las mismas se verifiquen conforme al orden jurídico; y la **necesidad de ayuda** alimenticia a fin de erradicar la indigencia social o eventualmente la suplencia de las actividades privadas a fin de que no pare el desarrollo de determinados intereses particulares.

¹⁷ Actividad estatal es la expresión material de la actuación de los órganos públicos DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo I*, 2ª. Edic., Editorial Limusa S.A., México, 2004, p.45.

¹⁸ SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1963, Tomo I, p. 48.

1.4. FUNCIÓN DEL ESTADO.

1.4.1. Concepto.

El palabra función proviene del latín **fuction** que significa hacer cumplir, ejercitar. Así desde el punto de vista gramatical entenderemos que la función es toda actuación por razón del fin jurídico.

Para el connotado jurista Serra Rojas, la función de Estado serán los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado; mientras que para Carre de Malberg¹⁹ son "...las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal".

En atención a estas dos concepciones, me aventura a establecer que por función Estatal, debemos entender **aquellos medios que accionan las facultades de derecho para la realización de los fines del Estado.**

1.4.2. Teoría de la Función del Estado.

Del menoscabo del Estado Absolutista que basada su idea de soberanía como equivalente a poder omnipotente y absoluto, comenzó a hablarse de la necesidad de frenar el poder del monarca, a través de un sistemas de equilibrio del poder; basado en la existencia de poderes derivados con funciones específicas que permitieran entre ellos la existencia de balances y contrapesos a fin de facilitar las funciones de control.

Aun cuando la distinción de la función del Estado se considera de "reciente creación" puesto que surge a la par del concepto de Estado Moderno, esto no significa que esta forma de organización política de la sociedad no existiera. Por el contrario tenemos que

¹⁹ Carre de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 1963 , pág. 249.

pensadores como²⁰ Aristóteles ya en su obra de la “Política” consideraban las formas de organización que guardaban los gobiernos de su época, que eran esenciales en toda polis los órganos deliberativos (encargados de la función legislativa), los órganos de la magistratura (encargados de la función ejecutiva) y por último los órganos judiciales.

Pero no es sino hasta el siglo XVIII que Montesquieu (“El Espíritu de las Leyes”), percatándose de los vicios existentes en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias francesas²¹ formula su **Teoría de la separación de Poderes**²² en la que nutría a una organización política de facultades para crear derechos, encargando su ejercicio en diferentes órganos, delimitando de esta manera las esferas de competencia respectivas de cada poder a la que expresamente faculta la ley,²³ evitando con ello las intervenciones de actividades de un Poder en el campo de los otros. Dicha teoría definió las funciones del Estado, desde las siguientes tres perspectivas; Función Legislativa encargada de formular las normas generales que estructuran al Estado, reglamentar las relaciones entre éste y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí; la Función Jurisdiccional encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa aplicable a los casos particulares, mientras que la Función Administrativa

²⁰ Cicerón, Santo Tomás de Aquino, Maquiavelo y Locke; este último reconocía como Poderes al Legislativo, al Ejecutivo y el Federativo; al primero de ellos le designa una supremacía sobre los otros poderes por ser quien creaba la ley, al ejecutivo correspondería la ejecución de las leyes, asumir las prerrogativas o facultades discrecional de proteger los intereses públicos y/o privados, así como lo relativo a la función jurisdiccional, ya por al poder federativo encomendaba lo referente a las relaciones exteriores y diplomáticas.

²¹ En relación con sus homologas inglesas, corrobora que el poder del Rey mermaba a medida que el Parlamento veía acrecentado su poder.

²² En el dicha teoría encontramos las siguientes aportaciones:

- a) Precisión de las competencias de los poderes.
- b) Repartición de la soberanía en un plano de igualdad entre los diversos órganos que integran el Estado.
- c) Teoría de frenos y contrapesos, consistente en que un poder vigila y controla la actividad del otro, y con ello se evita que un poder pueda inmiscuirse en la esfera de competencia del otro.
- d) Prudente ejercicio de poder. Que favoreció a la ciudadanía ya que de esta manera quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder estatal, en virtud de que el mismo debe manifestarse ya no a su entero arbitrio, sino en base a la ley que emana del órgano legislativo y en caso de duda de la aplicación de la misma, otro órgano encargado de la función jurisdiccional, precisara la aplicación.
- e) Especialización de las funciones, ya que de esta manera cada órgano se encargara de ejecutar una actividad en concreto.
- f) Divisiones de las tareas realizadas por los poderes lo que redundaría en una mayor eficiencia y especialización en el servicio que proporcionan.

La teoría de Montesquieu fue recogida en los textos constitucionales norteamericanos y franceses por lo que se llegó a afirmar que “**no existía Constitución, si no se apoyaba en la separación de poderes**”. En la actualidad dicha doctrina ha sufrido moderaciones para ser adoptado al menos en sus lineamientos generales por la mayoría de los Estados democráticos.

²³ “De tal suerte que la autoridad ahora sólo puede hacer lo que la voluntad general de la población dispone, misma que se encuentra plasmada en la ley”. De conformidad con el principio de legalidad las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición de la facultad de los particulares. VARIOS AUTORES, “*Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal*”, 1ª. Edic., Editorial UNAM, México, 2005, pp. 91 y 92.

consistente en satisfacer las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Sobre lo expuesto nuestra Constitución consagra en su artículo 49 el principio de separación de Poderes, el cual dispone que: “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativa, Ejecutiva y Judicial.” Dicho principio es confirmado a su vez por el artículo 29 al establecer que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo...²⁴.

Hoy en día la literatura jurídica contemporánea han considera que la división de poderes no es más que el reconocimiento que la sociedad le asignado al Estado a fin de que este cumpla con determinadas funciones. Sin embargo la división de funciones no es absoluta, es decir, que no existe una separación total y excluyente, ya que si bien es cierto que cada órgano estatal tienen encomendada una función determinada, también lo es que dichos órganos tienen además asignadas actividades diferentes a las que esencialmente les corresponde.²⁵

Excepcionalmente nuestra máxima legislación admite que un Poder ejecute funciones que correspondan a la esfera de atribuciones de otro Poder sin que ello implica que puedan arrogarse facultades a placer. Para que ello pueda ser posible, es necesario

²⁴ Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional; en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²⁵ Tratado de explicar la división tripartita de la función pública, la doctrina a adoptado diferentes criterios; siendo el más aceptado el de la Teoría Dualista, sin embargo existen otros criterios que al respecto señalan:

- Jellinet, “El Estado moderno” explica que la distinción de las fusiones corresponde a la diversidad de los fines estatales, los cuales reducen esencialmente a la creación y mantenimiento del derecho, la conservación de la nación y el desarrollo de la cultura. En la actualidad dicha doctrina ha sido desechada, por traer contradicciones al tratar de distinguir las funciones conforme a sus fines, además, de que la misma no obedece a los objetivos jurídico en virtud de no define las instituciones o los actos jurídicos atendiendo a su estructura, sus elementos constitutivos, su contenido y sus efectos de derecho.
- Laband, por su parte señala que la diferencia de las funciones radica en la diversificación de los actos del Estado, que pueden ser intelectuales o de operaciones actuantes; pero al igual que la anterior se desecha por carece de sustento jurídico.
- Un tercer criterio señala que desde el punto de vista jurídico, los actos del Estado se define y distinguirse por los datos positivos concernientes a su efectos de derecho; la misma conlleva grandes contradicciones, en virtud de que la substancia de un acto estatal no puede modificarse según las cualidades de su autor o según la forma en la que se ha gestado.

que se consigne de manera expresa por la propia ley suprema o que en su caso la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectiva las facultades que le son exclusivas.

Con el fin de proceder al análisis de las funciones desarrolladas por el Estado es necesario precisar que para tal tarea la doctrina ha establecido los siguientes criterios de clasificación, el material y el formal; el primero atiende a la naturaleza intrínseca del acto que llegue a producir el ejercicio de esas funciones, independientemente del órgano que le de origen y el segundo (formal) establece la función a partir del órgano del cual emanan.

1.4.2.1. La Función Legislativa.

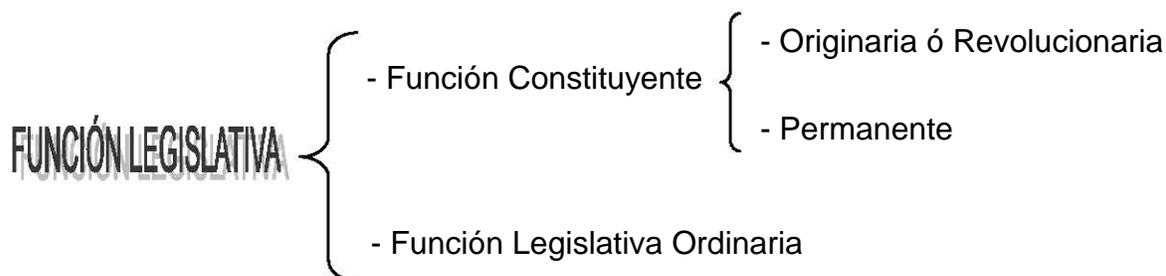
Para Serra Rojas²⁶ la función legislativa desde el punto de vista material es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política estatal. En ese sentido se concibe a la función legislativa como la creadora de la ley, constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos, que se conforman como acto jurídico encaminado a crear, modificar o extinguir una situación jurídica general.

Debemos de entender que la ley es **abstracta**, es decir, que se crea con exclusión del sujeto a quien va dirigida o de forma **impersonal** ya que la misma es realizada atendiendo a su **generalidad** de regular situación jurídica no particulares, por lo que deberá aplicarse **obligatoriamente** a todos los gobernados de forma **permanente** (hasta su vigencia), en virtud de que el Estado le atribuye el **imperio** de someter a sus

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *op.cit.*, p. 43.

gobernados aún en contra de su voluntad a través del poder **coercitivo** que impone una **sanción**.

Por lo que se refiere al enfoque formal u orgánico de la función legislativa ésta se encomienda exclusivamente al Poder Legislativo²⁷ y sólo por excepción pueden otros poderes realizar actos legislativos o cuasi – legislativos.²⁸ Así la ley ha clasificado de acuerdo a la autoridad legislativa que en ellas interviene para su elaboración en:



La **función constituyente** es la actividad del Estado encargada de la creación, adición o reforma de las normas constitucionales que han de regir su estructura y funcionamiento. El Poder Constituyente formulara ordenamiento jurídicos generales, relativos a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del Poder Público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías de protección al ciudadano.

En ese sentido la función constituyente **originaria o revolucionaria** nace producto de la creación de un Estado (o tras una revolución que desconoce el orden jurídico) que convocan a sus representantes quien se encargará de la creación de una nueva

²⁷ Dentro del sistema constitucional de los Estados encontramos que estos pueden ser flexibles cuando el órgano legislativo ordinario puede realizar modificaciones o rígidos cuando se requiere un órgano superior ó procedimiento excepcional para modificarla.

²⁸ Con expresa indicación constitucional el Poder Ejecutivo puede realizar Funciones Legislativas tal es el caso del Presidente de la República (jefe del Ejecutivo), al cual se le concede la facultad legislativa extraordinaria de expedir los reglamentos administrativos (art. 89, fracc. I). Esta facultad reglamentaria formalmente da origen a actos administrativos pero materialmente son legislativos ya que dan nacimiento a normas jurídicas con las mismas características

Constitución. Es decir que la función constituyente originaria es la facultad del pueblo para dictar las normas que lo han de regir cuando el orden social se ha transformado. Por su parte la función constituyente **permanente**, es realizada por el Poder Legislativo Federal, el cual se encuentra facultado para reformar o adicionar las leyes.²⁹

Por último nos encontramos que la función **legislativa ordinaria** es la elaborada por el Poder Legislativo Federal a través de sus dos Cámaras (Diputados y Senadores), cuya tarea consistirá en la creación de leyes que regularan las relaciones de los particulares entre sí o las estructuras de los organismos mediatos del Estado. A éstas se les conocerá como “actos regla” y dicha función se encuentra regulada por la Constitución en los artículos 50 al 79.³⁰

En este sentido para que un acto (ley) sea considerado desde el punto de vista formal y materialmente legislativo debe en primer lugar emanar del Poder Legislativo, y siendo una norma debe de tener las siguientes características ser abstracta, impersonal, general, permanente, obligatoria, imperativo y coercitiva, además ser producto de proceso legislativo.

1.4.2.2. La Función Judicial.

La función jurisdiccional puede definirse como la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun en contra de su voluntad.³¹ Desde el punto de vista material entenderemos por está a la actividad estatal encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico pre-constituido, a través

que una ley pero de jerarquía inferior. En la actualidad aún cuando la mayoría de los actos estatales se ejecutan por los poderes típicamente organizados, estos se ven en la necesidad de tener funciones que no corresponde a su denominación formal.

²⁹ De acuerdo con el artículo 135 constitucional. Cfr. *Ibid.* p. 14. Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p.14.

³⁰ “Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley”, que significa que todas las resoluciones del poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que para la formación de la resolución primitiva. Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción f) del artículo 72 de la Constitución así redactada - “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observará los mismos trámites establecidos para su formación” Fraga, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, 1ª. Edic., Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pp. 37 y 38.

de la determinación de una resolución, producto de las controversias que es suscitada por conflictos de intereses entre los particulares o entre éstos y el Estado, consolidándose una vez que se ejecuta la sentencia.

De lo anterior podemos señalar que la función jurisdiccional presume la existencia de los siguientes elementos:

- 1) Nace de una situación de duda o de conflicto preexistente, producto de dos pretensiones opuestas, cuyo objeto resulta variable.
- 2) Tal estimación presúmese contraria a derecho, por lo que la parte interesada presentará la demanda por el agravio cometido en su contra.
- 3) Esta acción se llevará acabo ante el órgano competente del Estado encargado de ejecutar la función jurisdiccional; él cual se sujetará a un orden jurídico de derecho público.
- 4) Dicha demanda da iniciación al procedimiento consistente en la admisión de la demanda, el emplazamiento de la parte demandada, el período probatorio para la admisión y desahogo de las distintas pruebas ofrecidas por las partes, la presentación de alegatos o conclusiones y el cierre de la instrucción, ya en este punto el juzgador tiene los elementos necesarios para dictar sentencia.
- 5) La sentencia es propiamente el acto jurisdiccional que representa la declaración imparcial de derecho en los casos controvertidos que da por resuelto controversia planteada.

Formalmente la función jurisdiccional alude a la actividad desarrollada por el Poder Judicial a través de sus órganos; en ese tenor, nuestra Carta Magna es muy precisa al determinar en su artículo 94, párrafo primero, que dicho Poder a nivel Federal estará depositado *“en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”*.

³¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo *Introducción al Estudio del Derecho*, 1^a. Edic., Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, pp. 229.

Podemos señalar que el Poder Judicial estará encargado de diversas funciones de índole complementario como son las de emitir reglamentos internos, jurisprudencias y disposiciones de carácter general; asimismo el Consejo de la Judicatura, órgano integrante del Poder Judicial se encargará de formular y administrar su presupuesto, de la administración de los bienes patrimoniales, la capacitación de su personal profesionalmente así como el de vigilar y disciplinar la responsabilidad administrativamente a sus servidores públicos, lo que en término formales se contemplaría dentro de la función legislativa y administrativa.

En base a las consideraciones establecidas podemos señalar que esta función es un cometido esencial del Estado, por lo que la misma no puede ser transferida o dejarse bajo la tutela de particulares. Ya que a través de ella se procura mantener el orden, el respeto y vigilar del orden jurídico así como dar estabilidad a las situaciones de derecho, evitando con ello la anarquía social que representaría que cada quien ejerciera la justicia por su propia mano.

1.4.2.3. La Función Ejecutiva o Administrativa.

Desde la óptica formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, esto es, que por el único hecho de emanar de algunos de los órganos del Poder Ejecutivo será clasificado como una función administrativa.³²

Por su parte nuestro sistema Constitucional dispone (en su artículo 80) que “(...) se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estado Unidos Mexicanos.” Así el Presidente de la

³² Como quedo anteriormente expuesto el regimenes constitucionales modernos no hay coincidencias entre la división de poderes y la división de funciones; por lo que dicha concepción resulta insuficiente en virtud de que el Poder Ejecutivo realiza funciones de índole legislativo o jurisdiccional, así mismo la función administrativa materialmente es llevada a cabo de igual manera por los otros dos poderes.

República, como titular del Ejecutivo Federal (que entre otras atribuciones y obligaciones), se le confiere promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, por esta situación consideramos que la función del Presidente de la República reviste un matiz ejecutivo - administrativo, al ser el titular de la Administración Pública Federal, así como tener la obligación de ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia (artículo 89).

Para poder hacer frente a las complejidades que implica la administración, el Presidente de la República,³³ se auxiliará de los elementos y mecanismos atribuidos a la Administración Pública, que en términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra conformada por la Administración Centralizada constituida por el Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y por Administración Pública Paraestatal integrada por las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos. Así la Función Administrativa desde el aspecto material, es la actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico de derecho público, que consiste en la ejecución de actos³⁴ que produce trastornos concretos en el mundo jurídico.

³³ "El ejercicio del Poder Ejecutivo requiere de una serie de órganos y mecanismo (...), para que, sin delegar facultades "unipersonales del Presidente de la República, éstas pueden ejercer en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la Administración Pública". CALZADO PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 1ª. Edic., Editorial Harla, México, 1977, pp. 269.

³⁴ - **Actos Administrativos:** Esencialmente serán aquellos que se pueden recurrir.

- **Actos Derecho Privado:** se rigen por preceptos de derecho civil y mercantil, en donde éste acepta o queda obligado ha regirse por éstas y actuar en igualdad de condiciones con los particulares.

- **Actos Legislativos:** son las iniciativas de leyes, decretos y la expedición de reglamentos.

- **Actos Jurisdiccionales:** son los dictados por los tribunales administrativos que reciben el nombre de sentencia.

Así la función Administrativa tienen como elementos:

- **Primero** que se realiza bajo un orden jurídico que limita los efectos que produce el acto administrativo. Y puesto que se trata de un acto subjetivo creador de situaciones jurídicas individuales, las personas a que se refiere, la extensión de las obligaciones que a consecuencia de él, nacen y el objeto de ellas, se determinan concretamente por el autor del acto; y
- **Segundo** los actos en que ésta se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna, es decir, que se trata de actos diversos algunos de los cuales se les conoce como netamente jurídicos y otros de índole material; los primeros son aquellos que crean, transfieren, modifican, confirman o extinguen derechos y obligaciones los segundos son aquellos que prestan servicios públicos para beneficio de la colectividad, sin necesidad que en forma directa produzca consecuencias de derecho.

En atención a lo expuesto podemos señalar que la función administrativa **es concreta** porque atiende a casos particulares y determinados que se dirige a satisfacer una necesidad concreta o/a obtener el bien o la utilidad de la norma jurídica que debe garantizar; es **inmediata** porque atiende al instante a las leyes y de manera mediata la Constitución; es **continúa** puesto que se realizan de una manera permanente e ininterrumpida y **espontánea** porque se actúa sin necesidad de que así lo pida la parte interesada, es decir, se hace por iniciativa de los órganos administrativos. De lo anterior se presume la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución a fin de satisfacer el interés público.

- **Actos Políticos o de Gobierno:** son aquellos que el Estado ejecuta en su alta dirección e involucrando la totalidad de sus funciones. Los mismos se justifican en vista de los intereses supremos del Estado y que se manifiestan en virtud de la facultad discrecionales o extraordinarias del gobierno, legítimamente ejercitadas, por lo que no puede revocarse.

Concluimos asiéndonos a la opinión de Sánchez Narciso³⁵ que establece que las funciones de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, no deben verse con la rigidez que en forma tradicional han sido estudiadas por la doctrina del Derecho Administrativo desde el punto de vista formal y material ya que las tesis respectivas han sido desfasadas por la propia Constitución. En esa virtud cada uno de los citados Poderes realiza una diversidad de actos formales y materiales que van más allá de la doctrina tradicional de la división de poderes; y sus actos en cada caso específico deben tratarse según su naturaleza jurídica, sea de carácter legislativo, jurisdiccional, administrativo, político o de derecho privado.

1.5. LA FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.

1.5.1. ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.

El ingenio europeo al darse cuenta que las crecientes demandas de la ciudadanía no podían ser cubiertas por los poderes estatales; replanteo la estructura tripartita propuesta por Montesquieu, reconociendo la presencia de entes que no se circunscriben a ninguno de los Poderes clásicos del Estado a los que denominó Órganos Constitucionales Autónomos.

En América latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestran que existe una tendencia creciente a establecer niveles diversos de autonomía,³⁶ esta situación ha propiciado que no se determinen con precisión el lugar que deben ocupar dentro de la teoría de la División de Poderes.³⁷

³⁵ Op. cit., pp. 734 y 735.

³⁶ A finales del siglo pasado se inició la creación de organismos públicos descentralizados que en su momento ostentaron una autonomía poco precisa, ya que eran creados por el Estado y dotados por este mismo de personalidad jurídica y patrimonio propio. Así mismo los citados organismos ejecutaban un servicio que correspondía realizar al Estado por ser de interés público. Por lo que se les llegó a considerar que su autonomía era de gestión y presupuestal. En este tenor autores como García Laguardía consideraron que la creación de los Organos Autónomos debían ser considerados como "órganos descentralizados del Estado a los que se les otorga la capacidad de darse preceptos obligatorios". Cfr. García Laguardía, *La Autonomía Universitaria en América Latina*, México, p. 23.

³⁷ Cfr. Esto no nos refiere a una separación rígida de funciones o atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocos, sin que ello implique se vea vulnerados los principios democráticos o constitucionales. CARDENAS, Jaime, *Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden Constitucional*, capítulo VII, Editorial UNAM, México, 1996

A continuación establecemos algunas de las características que se le atribuye a los órganos autónomos:

- **La Inmediatez:** se encuentran establecidos y configurados en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los Poderes tradicionales del Estado, convirtiéndose así en entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio;
- **La Esencialidad:** hoy en día el Estado democrático requiere para alcanzar sus fines de órganos autónomos que faciliten el manejo eficaz de las tareas que él por si sólo no puede ejecutar, por ello lo esencial de su existencia;
- **Dirección Política:** al participan en la dirección política de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;
- **Paridad del Rango:** por la estrecha vinculación que existen con otros órganos o poderes estatales, los órganos autónomos deberán de mantenerse en igualdad de condiciones evitando con ello su subordinación;
- **Apolitividad:** aun cuando su origen es por razones múltiples su carácter técnico tiene como objeto el equilibrio constitucional y político, por lo que sus interpretaciones, criterios o resoluciones no deben verse influidos por intereses partidistas o coyunturales, contrarios a preservar la organización y el funcionamiento constitucional.
- **Responsabilidad:** aunque dichos órganos no deben estar sujetos a las instrucciones de los Poderes clásicos, los mismos si tendrán la obligación periódica de presentar un informe de sus actividades al Congreso;
- **Garantía de Transparencia:** los actos y decisiones que se tomen salvo caso excepcional podrán ser consultados por la ciudadanía cuando así se lo requieran;

- **Competencia:** desde un principio se deben precisarse las competencias propias y exclusivas, a fin de establecer sus políticas, planes y programas así como subsanar los vacíos que se encuentren en su correspondientes campo de aplicación; y
- **Autonomía:** dentro de la autonomía que gozan los citados órganos podemos establecer los siguientes cuatro ámbitos:
 - **Política:** Implica que la calidad que tiene el órgano autónomo de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano así como que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia.
 - **Financiera:** Se traduce en la garantía de independencia económica y consiste en la facultad de determinar sus propias necesidades materiales.
 - **Administrativa:** Facultad del órgano para establecer los parámetros que le permitan auto organizarse (selección de personal, capacitación).³⁸
 - **Jurídica:** Con la calidad de persona jurídica que asumen dichos órganos, gozarán de potestad normativa les permite crear normas jurídicas (sin la participación de otro órgano estatal) que le son reconocidas por el sistema legal vigente.

En el caso de México han ido apareciendo nuevas instituciones que no se encuadran en el concepto tradicional los llamados tres Poderes (Administrativo, Legislativo y Judicial), entre los que encontramos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México e Instituto Federal Electoral de los que a continuación hablaremos de manera somera.

³⁸ Para la integración de los órganos autónomos se escogerá como titulares a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia, los mismos no deberán ser militantes en partido político alguno a fin de resguardar de posibles influencias. Sus nombramientos serán de mayor duración que del resto de las autoridades políticas. Asimismo para asegurar la imparcialidad de sus integrantes estarán sujetos a un marco de incompatibilidad, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, además gozarán de inmunidad que consiste en que los titulares de estos órganos no podrán ser removidos de su cargo, salvo causa grave de responsabilidad o circunstancia excepcional a fin de proteger el pleno desempeño del cargo y gozarán de remuneraciones equivalentes a cargos altos de la Administración Pública. integrantes no debe ser

1.5.1.1. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos se crea el 6 de junio de 1990 por iniciativa del (en aquel entonces) Presidente de la República el licenciado Carlos Salinas de Gortari; como fruto del reconocimiento oficial que se hace de las grotescas prácticas sistemáticas y reiteradas de violencia a los derechos humanos cometidos por algunos servidores públicos en las décadas de los ochenta y noventa (principalmente autoridades policíacas). Originalmente surge como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, encargado de atender las quejas de la ciudadanía en contra de las violaciones a los derechos humanos de grupos vulnerables y como un medio de control contra los abusos del poder y ha fin de restaurar el tan mermado principio de legalidad.

Tiempo después, el 28 de enero de 1992, tras una solicitud de reforma al artículo 102, apartado B, de la Carta Magna es que se modificaba la naturaleza jurídica de la CNDH instituyéndose la figura del ombudsman³⁹ en el sistema jurídico mexicano dándosele pleno respaldo constitucional al nuevo organismo autónomo y descentralizado del Estado mexicano.

A partir de mil novecientos noventa y nueve la LVII Legislatura teniendo dudas de la eficacia de la Comisión en referencia, propuso una reforma constitucional de los artículos 73, 74, 102 apartado B y 105 donde solicitaban entre otras cosas, la modificación en la designación del ombudsman así como el cambio en las rendiciones del informe anual de actividades ante la Cámara de Diputados y la ampliación de la esfera de facultades y competencias en materia laboral, electoral y jurisdiccional. Es así

³⁹ Dicha figura jurídica del derecho nace de la idea o modelo de los países escandinavos (Suecia), pero se arraiga, trasforma y adquiere su carta de naturalización por las circunstancias peculiares de Latinoamérica. Por los que se convierte en un ombudsman transformador o defensor de los derechos humanos y en un auténtico guardián de las garantías individuales y de la vigencia del estado de derecho, y funciona como un contrapeso al poder excesivo

que tras la aprobación que hiciera la Cámara de Senadores el 8 de junio de 1999; publicada el 13 de septiembre del mismo año, las reformas del artículo 102 apartado quedaron de la siguientes términos:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerá organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuesto personal jurídico y patrimonio propio.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años podrá ser reelecto por una sola vez y sólo

de las autoridades. Cfr. GIL RENDÓN, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, 1ª. Edic., Editorial Mc. Graw Hill, México 2002, primera edición, p. 595.

podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”.

De dicha reforma podemos atender como aciertos:

- El nombramiento del ombudsman (antes designados por el jefe del ejecutivo) será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Este hecho redundará en una mayor legitimidad del cargo de presidente del Consejo Consultivo, cuya duración es de cinco años con la posibilidad de ser reelecto y la inmunidad que se ejerce sobre su cargo. Así en los mismos términos se designarán a los 10 miembros del Consejo Consultivo de la CNDH los cuales anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que sean ratificados para un segundo período.
- Se otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la autonomía presupuestal y de gestión, la personalidad jurídica y patrimonio (propio) consolidándose así como un órgano con plena autonomía.
- Se obliga a rendir cuentas a través de un informe anual a los tres Poderes de la Unión, lo que contribuye a rescatar la legitimidad política y la autoridad moral del organismo.
- Se eliminó la frase de “recomendación autónoma” dándose con ello fin a la idea de que el reconocimiento de autonomía recaía en la resolución y no en el órgano.

De lo que se conservó del texto original del artículo 102 – B podemos rescatar la existencia de órganos protectores de los derechos humanos a nivel nacional y las bases para que las legislaturas de las entidades federativas, instituyan y organicen los correspondientes órganos tutelares de los derechos humanos en lo que corresponde a su competencia.

Aunado a ello delimita la naturaleza de sus resoluciones al señalar que “*conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos*”. Facultándose a la CNDH para conocer las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes a nivel estatal; esto con el fin de evaluar la evolución de los asuntos puesto que se confiere a la CNDH un poder de revisión de las resoluciones de sus órganos locales, por lo que se le dá una mayor coherencia al sistema de protección de los Derechos Humanos al (unificar los criterios) asegurar y garantiza la eficiencia del sistema de protección de los derechos humanos.

Entre los desaciertos de dicha reforma tenemos que no se contempló la ampliación de competencias en materia electoral o laboral, ni se faculta al citado órgano para promover acciones de inconstitucionalidad.

1.5.1.2. Banco de México.

La Constitución de 1917 contemplaba al Banco de México⁴⁰ como un organismo descentralizado, sujeto al control del Gobierno Federal. Asimismo se estipuló (en su primera Ley Orgánica), como propósito principal de éste, el armonizar el control

⁴⁰ La Ley del Banco de México establece en su artículo 61 que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos será aplicable a la Junta de Gobierno y al personal del banco con un procedimiento diferente, es decir, gozarán de un régimen especial en materia de responsabilidades que fortalece su naturaleza autónoma.

monetario ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía, para lo cual se coordinaría con otras instancias especializadas federales, continuado de esta manera en manos del Estado la rectoría económica.

En 1936 se dictó una nueva Ley Orgánica en la que se confirmó el criterio de conferir una amplia autonomía al Banco Central, como resultado de la eficiencia que durante el año de 1932 había mostrado, al evitar que el país cayera en el péndulo de la depresión estadounidense. Dicha reforma trajo como resultado que se hicieran más severos los requisitos para la emisión de billetes y por una negligente política de financiamiento del Gobierno Federal se originó un caos en el sistema financiero y monetario del país.

Como podemos observar esta última Ley Orgánica ya contemplaban la autonomía del Banco de una manera más específica, pero faltaba el reconocimiento constitucional. Así es como el 17 de mayo de 1993, Carlos Salinas (como titular del Ejecutivo Federal) enviaba la iniciativa de reformas del artículo 28 Constitucional, que dispone en su parte conducente:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezca las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros,

contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos del juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

De esta manera el Banco de México obtiene la autonomía Constitucional permitiéndole así una gran libertad de acción en sus actividades, aún cuando el Estado a través de mecanismos administrativos o legislativos continúe ejerciendo cierto control y vigilancia patrimonial y financiera.

1.5.1.3. Instituto Federal Electoral.

El surtimiento de los órganos electorales autónomos en México (independientemente de las características o particularidades que los revisten), obedeció a la falta de legitimidad y confianza de la ciudadanía⁴¹ en los organismos encargados de calificar las elecciones, que en su gran mayoría eran dirigidos por el Poder Ejecutivo.

Así es que tras la reforma constitucional al artículo 41 en el año de 1989 como nace el Instituto Federal Electoral; órgano de carácter administrativo encargado de la

organización sustantiva del proceso electoral y el Tribunal Electoral de la Federación quien sustenta la función de carácter judicial.⁴²

Con el nacimiento del Instituto (IFE) se pretendía preservar los principios de certeza, objetividad, legalidad, imparcialidad y profesionalismo que debían regir las funciones electorales del Estado mexicano; por dicha razón con Decreto del 22 de agosto de 1996 se constituyo (tras varias modificaciones) a dicho Instituto como un órgano autónomo, gozando desde ese momento de la personalidad jurídica, el patrimonio y la paridad de rango con otros órganos del Estado, en un ámbito material de competencias predeterminado en el artículo 41, fracción III de la Constitución.

La anhelada autonomía tenía como objeto tener un menor peso de los partidos políticos en el seno del Consejo General, la salida del Secretario de Gobernación del Instituto, el equilibrio entre autonomía y eficacia a través del compromiso de todos los Poderes Públicos y de los partidos políticos con los mandos de órgano electoral y la presencia plural del Poder Legislativo Federal en el Consejo General del Instituto.

El Instituto Federal Electoral es el organismo rector del proceso electoral con jurisdicción nacional, con una novedosa estructura integrada por el Consejo General,⁴³ la Junta General Ejecutiva y la Dirección General los cuales se encuentran dotados de una serie de facultades para ejecutar sus funciones.

⁴¹ En la actualidad la autonomía de los órganos electorales obedece al reclamo popular, de no depositar en la autoridades de los partidos políticos o del gobierno el desarrollo de las elecciones. Asimismo la aparición y consolidación de los mismos suele estar aparejada a procesos de transición de la democracia o bien su perfeccionamiento.

⁴² La doctrina a denominado al sistema para organizar y calificar las elecciones como diárquico, en virtud de que las funciones electorales se dividen en dos organismos; el primero de ellos es de carácter administrativo y se encargado de la organización sustantiva del proceso electoral y el segundo de carácter jurídico. Por lo general dicho órganos no se encuadra en los Poderes tradicionales por lo que trabaja de manera independiente.

⁴³ El Consejo General, es el órgano superior de dirección del IFE y está integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales; al consejo concurren con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo del IFE, quien funge como Secretario del Consejo General. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son elegidos, sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputado (o en su receso por la Comisión Permanente), a propuesta de los grupos parlamentarios. De la misma forma se debe nombrar, en orden de prelación, ocho consejeros electorales suplentes. Los consejeros duran en su encargo siete años, percibirán la misma remuneración que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y están impedidos a tener otro empleo, cargo o comisión, excepto aquellos en los que actúen en representación del Consejo General y del los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados.

Asimismo el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo, de forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de material electoral, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección del Presidente de la República en cada uno de los distritos electorales uninominales y, finalmente, regulación de la observancia electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

1.6. FUNCIÓN PÚBLICA COMO PARTE DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

1.6.1. Concepto.

Como señalamos anteriormente, la potestad del Estado (desde el punto de vista jurídico) es única e indivisible, sin embargo, y dada la amplitud de los fines que le son encomendados, vemos que su actuación se circunscribe a un sinnúmero de órganos, quien a su vez se auxilian del personal físico, que asumiendo el carácter de servidor público,⁴⁴ manifiestan finalmente la voluntad del Estado, al ejecutar las funciones encomendadas a éste y cumpliendo sus fines. De la anterior integración surge lo que se conoce como “función pública”, como un medio regulador de auxilio estatal.

Esta ha sido la razón por la cual se ha designado (de forma errónea si atendemos a la literalidad de la palabra) como función pública,⁴⁵ al régimen jurídico aplicable a toda persona física que desempeña un empleo, cargo o servicio público dentro de la

⁴⁴ Que mediante la correspondiente prestación, aportarán su inteligencia, energía y talentos sometiendo su actuación a las atribuciones encomendadas al órgano público con el único propósito de alcanzar los fines estatales, para los que fueron creados.

⁴⁵ El presente estudio evoca por función pública a la relación existente entre el Estado y sus servidores, entendiéndose por éste al conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan, es decir, el régimen jurídico aplicable al empleado público que desempeña sus actividades en las dependencias de los Órganos del Estado.

organización propia de los Poderes del Estado. Ya que son finalmente estos (servidores públicos), quienes manifiestan la voluntad del poder estatal al realizar la actividad encomendada al Estado.

1.6.2. Naturaleza Jurídica de la Función Pública.

Por su parte son diversas las corrientes que establecen la naturaleza jurídica de la función pública, entre las que encontramos por un lado aquella que consideran una relación que nace en el Derecho Privado y otras que la engloban dentro del Derecho Público y que a continuación analizaremos.

1.6.2.1. Tesis Civilista o del Derecho Privado.

Conocida igualmente como Civilista, la presente tesis establece que la relación entre el Estado y el trabajador es producto del Derecho Privado. Toda vez que con el consentimiento de ambas partes se comprometen recíprocamente; una a otorgar sus servicios (trabajador) y otra a compensar económicamente (Estado), lo que origina derecho y obligaciones que supone la existencia de un contrato de mandato.

Los sustentantes de esta teoría, olvidaron que los principios que regulan el ejercicio de potestades públicas son la lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, por lo tanto, las personas que expresan la voluntad del Poder Público no pueden ser considerados como representantes del Estado; en virtud, de que no ejercitan dichas actividades con una voluntad propia que redunde es un interés particular sino obedeciendo a la satisfacción del interés público, por lo que atendiendo a estos razonamientos podemos establecer que dicha relación sólo puede regularse por normas de Derecho Público.

1.6.2.2. Tesis Publicistas.

Una vez que hemos determinado que la relación que se genera entre el servidor público y la administración corresponde al Derecho Publico, analizaremos a continuación las tesis que pretenden dar explicación a la naturaleza jurídica del acto creador de dicha relación:

1.6.2.2.1. Teoría del Servidor Obligatorio: Esta sostiene que la relación del servicio se origina de un acto unilateral del Estado, es decir, que el Poder Público de una forma imperativa u obligatoria que impone la prestación del servicio, sin que sea necesaria la manifestación de consentimiento del particular que desempeñe dicha función.

En base a lo señalado por esta tesis, su aprobación resultaría contraria al principio que garantiza la libertad laboral, consignada en el párrafo primer del artículo quinto constitucional, el cual señala que: *“a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”*. Pero por otro lado, el contenido de la misma sería admitida excepcionalmente en lo establecido párrafo cuarto del mismo artículo en lo referente a que los *“... servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señalan.”* Por lo expuesto, consideramos pertinente declarar que dicha teoría es parcialmente aplicable.

1.6.2.2.2. Teoría Contractual: La misma sostiene que la relación del servidor público emana de un contrato administrativo, en virtud de un concurso de voluntades; esto es que la relación surge en el momento en que el Estado otorga el nombramiento y el “nombrado” acepta el encargo sin que se contemple la existencia de una perfecta igualdad entre las partes, así como tampoco que la función o cargo no sean bienes de comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración. Por lo anterior podemos señalar que dicha tesis queda desechada en virtud de que la naturaleza pública del interés materia de la relación no puede quedar sujeta a la negociación.

1.6.2.2.3. Teoría del Acto Condicionado: Esta tesis aceptada por el grueso de los juristas, señala que la relación deriva del acto donde concurren las voluntades por un lado del Estado (que nombra) y por el otro del particular (quien acepta dicho nombramiento), trayendo como consecuencia (del concurso de voluntades) la aplicación de un estatuto específico, el cual se encuentra predeterminado por la ley que fijan de una manera abstracta los derechos y obligaciones que competen a los titulares de los diversos órganos estatales.

2. EL SERVIDOR PÚBLICO

2.1. CONCEPTO.

2.2.1. En atención a la Doctrina.

Producto del establecimiento de las primeras tribus que se organizaron bajo el dominio de un poder central soberano, se crea un cuerpo permanente de empleados del Estado para la atención de las necesidades colectivas internas de la nueva unidad política.⁴⁶ En un principio dichas unidades eran sometidas a la voluntad de un hombre investido de autoridad, quien escogía a las personas que debían realizar determinados cometidos de interés general.

Durante la Edad Media en las pequeñas cortes feudales, el cuerpo de servidores públicos tenían poca importancia, pero a partir del Renacimiento la consolidación de la realeza y la conformación de nuevas estructuras estatales, se da un nuevo impulso al proceso de burocratización.

La expansión del aparato gubernamental aparece con la figura del Rey, cuyos poderes eran ejercidos por los funcionarios (que adquirirían sus deberes con un carácter técnico), originaron el llamado Estado Burocrático. Tras la Revolución Industrial que trajo consigo un notable desarrollo al aspecto económico y demográfico, se dio un innovador sentido de la organización burocrática, puesto que los servidores públicos no eran más empleados dependientes de la voluntad del soberano sino del Estado, lo que provocó que dicho sistema aumentara su volumen de manera sincrónica con lo nuevos imperativos sociales a cargo del Estado; cuyas funciones gubernamentales cada día

⁴⁶ Así dentro de la organización del pueblo Azteca encontramos una magistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas, para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores que dependían de un organismo central; instituciones religiosas, educativas y comisionados que como embajadores representaban al reino. Situaciones similar se observan en las ciudad estado griegas y en el Imperio Romano, donde las empresas militares (principalmente) impulsaron el desarrollo de la burocracia.

abarocaban un mayor número de aspectos de la vida colectiva,⁴⁷ lo que motivo la justificada incorporación de numerosos hombres y mujeres a la actividad pública. Que serían bautizados en el siglo XVIII por los fisiócratas franceses como burocracia.⁴⁸ Desde un principio dicho término asumió una connotación negativa al ser empleada por los liberales de esos tiempos, para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de eficacia en el desarrollo de sus actividades, la corrupción y la adopción de tramites excesivos que caracterizaban al aparato administrativo del Estado.

Así es como vemos que el tema de los servidores públicos aunque de nacimiento lejano, sigue conservando vigencia; puesto que son las graduaciones medulares que la estructura jurídica le asigna, lo que le dan la sal y la pimienta, y no su antigüedad que le asignan su madurez. Esta es presumiblemente la razón por la que juristas de todos los tiempos retoman de manera atractiva y novedosa la conceptualización de los entes públicos encargados de la función estatal en los siguientes términos:

- Para Delgadillo⁴⁹ se trata de personas que en la realización de sus actividades, utiliza recursos materiales y económicos, de naturaleza pública que de una u otra forma, y en distintos nivel de responsabilidades, les son confiados para la consecución de los fines del Estado. Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como “servidores públicos”, les imprime, asimismo, una condición jurídica especial o status jurídico, que difiere de los demás rangos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

⁴⁷ Así las alteraciones graduales sufridas por la estructura social va determinando en buen grado los rasgos distintivos de la burocracia.

⁴⁸ Es el término común con que la legislación y la doctrina a denominado a quienes trabajan para el Estado. El mismo, deriva del francés *bureau*, el que a su vez proviene del latín *buere*. Con el cual en un principio se identificaba a la pieza de lana o paño con que se cubría originalmente las mesas que eran empleadas para la atención de los asuntos públicos (y que posteriormente serviría para identificar a la mesa misma); luego se modificó por *bure* a *bureau*; hasta acabar en *«buraliste»*, con el que se denominó a todos los empleados estatales sin distinción alguna. Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico Temático*, Volumen 6, “Derecho Burocrático”, 1ª. Edic., Editorial Harla, México, 1997, p. 45.

- Para Ortiz Soltero,⁵⁰ es la persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en listas de rayas de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

A manera de sinopsis señalaremos que el servidor público es aquella persona física que aporta sus energía, talentos (intelectuales y físicos) mediante la correspondiente prestación, en aras de los fines del Estado. Y que en el ámbito competencial de su empleo, cargo o comisión (independientemente de la naturaleza de su función) se encuentra bajo un régimen legal especial de sujeción al Estado, que en el caso de faltar a sus obligaciones, lo someterá a responsabilidad.

2.1.2. En atención a la Constitución.

El dieciocho de enero de 1917 Venustiano Carranza presentaba al Constituyente de Querétaro el proyecto constitucional, que tras su discusión y aprobación entraría en vigor. La Nueva Carta Magna contemplaba la responsabilidad de los funcionarios públicos en su Título IV el cual conservó su vigencia sin consideraciones trascendentales hasta el 28 de diciembre de 1982, fecha en que se reformaría el texto Constitucional (producto de intereses partidistas), para finalmente establecer las bases legales del sistema de responsabilidades; encargadas de regular las relación entre el Estado y sus empleados, asignándoles a estos últimos la calidad de servidores públicos.

⁴⁹ GUTIÉRREZ, Luis Humberto, " *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*" 4ª. edic. Editorial Porrúa , México, 2001, p. XIII.

Ha este respecto la exposición de motivos señala que ***“...la sustitución del término funcionario por el de servidor, toma en cuenta el desarrollo de los activos que se propone reformar. Resulta adecuado y permite englobar en una definición común, el conjunto de personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal, así como los que sirven en los otros Poderes de la Unión. Es la intención entonces englobar como servidor público a toda persona que se desempeña en la Administración Pública Federal y los otros Poderes de la Unión.*”**

Se abandona la designación de funcionario y adoptar la de servidor pues no es la función la que ha de distinguir a quienes cumplan los cometidos institucionales, sino precisamente el servicio a los demás. La función trae aparejada la idea de distinción, prerrogativas y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad a que haya de guiarse las conductas colectivas”.

El objetivo de dicha reforma fue englobar en un solo concepto “ (...) absolutamente a todas aquellas personas que trabajan no sólo en la Administración Pública Federal, sino en los Poderes Legislativo y Judicial, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación”.⁵¹ Para dejar establecido de esta manera que los funcionarios y empleados con fuero o sin él, altos o no, directivos y de servicio, tienen las mismas obligaciones, suprimiendo de ésta manera la idea (por demás errónea) de fueros o privilegios especiales, para así estar en posibilidades de prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos.

⁵⁰ Sergio Monserrit, “ Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos”, 3ª. edic. Editorial Porrúa, México, 2004, p.5.

⁵¹ ARROYO HERRERA, JUAN FRANCISCO, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 3ª. edic. Editorial Porrúa, México, 2000, p. IX.

En este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento, señala quienes deben ser considerados con tal denominación:

“...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 desempeña 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.

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

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los ministros de los Consejeros de las Judicaturas Locales, serán responsables por violación a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Nos parece poco afortunada la redacción de este artículo; puesto que si atendemos a su literalidad dejaríamos de considerar a muchos empleados estatales.⁵² Además de que en él (mismo) presupone que del hecho de ser servidor público se incurre en responsabilidad lo que no resulta correcto.

De la patente omisión legislativa y de los vestigios ideológicos que arroja la exposición de motivos, nos atrevemos a definir a la luz del Título IV que el servidor público es toda aquella persona⁵³ que presta sus servicios en un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la función pública, bajo los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad, que de ser trastocados los hará responsable por los actos y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus respectivas funciones.

2.2. LA ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL ESTADO.

La Doctrina contemporánea a fin de explicar, porque la voluntad de determinadas personas físicas se consideran la voluntad de la Administración Pública y cómo se le atribuyen los efectos jurídicos que aquéllas realizan, ha elaborado la **Teoría del Órgano** que plantea que los servidores públicos “(...) *se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponer en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos quien expresan su existencia ...*”. Esta postura ha sido considerada por el Derecho Administrativo como la más apropiada para explicar la relación que nace entre el Estado y sus empleados, ya que lejos de establecer un criterio excluyente entre el

⁵² La redacción de este primer párrafo deja fuera del régimen de responsabilidades, a los empleados de órganos públicos de naturaleza sui generis, Comisión de Derechos Humanos, y Banco de México pero no así al Instituto Federal Electoral. Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A, *Derecho Burocrático*, 1ª. edic. Editorial Porrúa, México, 1995, p.381.

⁵³ Independientemente de su forma de incorporación, jerarquía, rango y del ordenamiento que regule su labor.

servidor público y el órgano, los constituye en un sólo ente, superando por mucho la efímera figura del mandato propuesta por la Teoría de la Representación.⁵⁴

A partir de la identificación del servidor público como parte integrante del órgano, se han planteado en el individuo una doble situación como empleado y gobernado.⁵⁵ Estas doble situaciones que se presentan en la esfera jurídica del servidor público provocado la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores una orgánica y otra de servicio que a continuación analizaremos:



- **2.2.1. Como una Relación Orgánica:** se entenderá por esta al vínculo que se establece entre el servidor público y el órgano, que al fundirse en un ente único, produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente público.
- **2.2.2. Como una Relación de Servicio:** es el vinculo que se da entre el servidor público y el órgano, del cual derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestos al Estado, es decir, que no existe la unión del servidor público con el órgano como ente único, por lo que la voluntad del primero se asume de manera independiente y excluyente a la del órgano.

⁵⁴ "(...) también conocida como Teoría del Mandato, parte de los modelos jusprivatistas, según los cuales las personas morales obran por modelo de los órganos que las representan, por lo que siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales". DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit., p. 60.

⁵⁵ El individuo que se integra al órgano estatal queda sujeto a una situación de empleado del Estado, es decir, que a través de la expresión de su voluntad hace actuar al ente público, no obstante de ello, sigue conservando su calidad de ciudadano su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares.

En la actualidad ambas directrices han sido rechazadas por considerarse carentes de contenido jurídico real. Ya que “solamente se puede hablar de una relación entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, *sino como persona física, que al haber sido incorporada al órgano adquiere una situación especial frente al Estado, diferente de la situación general que tienen los demás individuos*”.⁵⁶

2.3. CARACTERÍSTICAS LABORALES DEL EMPLEADO PÚBLICO.

Como quedó asentado anteriormente en la realización de los cometidos del Estado se requiere de la actividad de un gran número de individuos, que al integrarse a la labor de los órganos estatales adquieren la calidad de servidores público. Ciertamente es que la relación que guarda dichos servidores público no puede ser comparada con la del resto de los trabajadores; puesto que los mismos gozan de diversas características⁵⁷ que surgen producto de su relación con el Estado; entre las que encontramos como notas distintivas caracterizan a la función pública las siguientes:

2.3.1. Naturaleza jurídica de la relación laboral.

La naturaleza jurídica de la relación que nace entre los empleados públicos y el Estado (es muy diferente a la relación que surge entre éste y los particulares, de hay que resulte complicado determinar su naturaleza jurídica), de acuerdo a nuestra legislación surge por una concurrencia de las voluntades por un lado del Estado que nombra y por la otro del sujeto (persona física) que acepta dicho nombramiento surgiendo como efecto

⁵⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op cit. p. 65.

⁵⁷ Cfr. Para Max Weber las características jurídicas comunes para toda la burocracia son la especialización, nombramiento, remuneración, jubilación, garantías legales, sujeción a leyes y reglamentos, perpetuidad y escalafón. Por lo que se refiere a México tal afirmación nos llevaría a contraponernos a las leyes, ya que tan solo el escalafón y la perpetuidad solo corresponden a los trabajadores de base y no a los funcionarios cuya duración en su encargo se encuentra ligada a las circunstancias de cambio del régimen político. “Bureaucracy”, en H. Gerth y C. Wright Mills, From Max Weber; Ensayos in Sociology

jurídicos de ello, la aplicación de las leyes conducentes al personal a fin de asegura el funcionamiento continuo y eficaz del servicio público.

Las características de dicha relación pueden sintetizarse en los siguientes puntos :

Primero: Es una relación en la que concurren la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado que acepta el nombramiento.

Segundo: Tiene como contenido el de condicionar al caso particular de la persona que ingresa al servicio público a las disposiciones que contiene la ley, a efecto de que se lleve a cabo el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Tercero: A través de la relación se condiciona al caso individual de la persona nombrada los derechos y obligaciones, que por regla general están contenidas en la ley para los servidores públicos.

2.3.2. Incorporación al Servicio Público.

Podemos señalar que la calidad de servidor público nace con su incorporación al órgano estatal.⁵⁸ En este sentido la incorporación como acto por el cual la persona física es asimilada (o se une) al órgano público, forma parte esencial de lo que originalmente Jellinek⁵⁹ a denominado “***status activae civitatis***”, produciéndose en el

(Oxford University Press, Nueva York, 1964), pp. 196 - 244; Frederick W. Taylor, Principles and Methods of Scientific Management (Harper, Nueva York, 1911).

⁵⁸ Que en teoría debiera ingresar a la Administración por los grados más bajos e ir ascendiendo cuando tenga los méritos suficientes de acuerdo al sistema escalafonario. Por desgracia en países en donde la burocracia no ha adquirido la organización ni la fuerza suficiente, es que se observa la injerencia de la llamada influencia, padrinazgo o poder de recomendación, logran así, entrar en la administración pública saltando los puestos inferiores y obteniendo ascensos que dado sus tiempos de servicio y sus aptitudes, no le corresponden. Cfr. B. GUY, Peters, *La Política de la Burocracia*, 1ª. edic. Editorial FCE, México, 1999, p. 182- 185.

⁵⁹ Delgadillo cita los concepto establecidos por Jellinek, establece los estados que se dan entre el individuo y el Estado:

- **ESTADO DE SUJECIÓN** nace por el solo hecho de su pertenencia al ente público, al que denomina *status pasivo o status subjectionis*;

sujeto que lo posee, una condición especial que lo diferencia del resto de los gobernados, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado. Dicha situación especial,⁶⁰ deriva del procedimiento de designación,⁶¹ que crea, una vez de que se han cumplido con los requisitos⁶² y formalidades legales para el otorgamiento del cargo la llamada “relación de servicio”.

Dentro de nuestro sistema legal la incorporación al servicio público se contempla por nombramiento, contrato, designación popular (elección) o concurso de los que a continuación trataremos.

2.3.2.1. Por nombramiento.

En nuestro sistema constitucional el nombramiento⁶³ se encuentra regulado por el artículo 89, fracción II constitucional, y se entiende por éste al acto jurídico mediante el cual se designa a una persona para ocupar un cargo, empleo o comisión dentro de la función pública conforme a las disposiciones legales aplicables, es decir, que a través del nombramiento el servidor público investido de facultad, ejecuta las funciones por el Estado lo que origina la relación de trabajo y el sometimiento de éste al régimen que conforme a la ley, le es aplicable.

- ESTADO DE LIBERTAD INDIVIDUAL, o *status negativo o status libertatis*, que comprende la esfera de derechos que como individuo le corresponde y que el Estado debe reconocer y respetar;

- ESTADO CIUDADANO o *status positivo civitatis*, que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos; y

- ESTADO POLÍTICO o *status activae civitatis*, en razón de cual los particulares actúan por cuenta del Estado

Nuestro sistema constitucional reviste por igual del estado especial de sujeción a todo individuo, que se incorpora al servicio del Estado, en virtud de que su actuación es la expresión del poder público. *Cfr. ibid., p. 68.*

⁶⁰ Max Weber consideraba que el nombramiento coloca al funcionario en condiciones especiales, puesto que el mismo implica un deber específico de fidelidad a la función que desempeña y que esa función que desempeña se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal. *Op. cit.* 196 - 244.

⁶¹ Acto por el cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto designado. *Ibid.*, 70.

⁶² Los requisitos generales para ingresar al servicio público no están contemplados de manera sistemática en nuestra legislación y son usualmente regulado en las condiciones generales de trabajo (reglamentos o contratos colectivos). El no acatamiento de los mismo implicaría el desconocimiento del cargo.

⁶³ Es un documento expedido por autoridad competente donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público, que da origen a una relación de trabajo posteriormente a la aceptación y protesta del nombramiento, es decir, hasta que el acto se protocoliza. Véase: GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, 1ª. edic. Editorial Porrúa, México, 2000, p.145.

Entre los caracteres distintivos del nombramiento podemos señalar, que se trata de un documento expedido por los servidores públicos (facultados para ello), en él se acreditará que el trabajador ha sido designado legalmente para desempeñar el puesto a que se haga mención. En esta tesitura el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala las formalidades que deberá contener, en los siguientes términos:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.

Por lo tanto visto desde el aspecto formal, el nombramiento es el documento jurídico expedido por autoridad competente, donde consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público, por el cual se establece la relación laboral entre el Estado y su empleado. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación previendo la aberración que podría resultar afirmar que la sola expedición del nombramiento determinaría la existencia de la relación laboral en el momento del juicio ha señalado:⁶⁴

“...para acreditar la existencia del vínculo laboral con las instituciones en referencia (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los municipios del Estado de México), no es suficiente el nombramiento hecho a favor de un individuo, pues

⁶⁴ Amparo Directo 1024/93 Eva Roma Ruiz Bolaños, 13 de Enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Victor Ceja Villaseñor, Tribunales Colegiados de Circuito, SCJ, 8º. Época, todo XIII - marzo, pág. .510.

se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento. De ese modo, si el quejoso sólo exhibe su nombramiento como trabajador del Estado, ello será insuficiente para demostrar el vínculo laboral de mérito, toda vez que no se evidenciá de manera diferente la prestación de un servicio personal y subordinada en favor del Estado ...”.

De esta manera la Suprema Corte de Justicia esclareció que para acreditar la existencia de la relación labora se requerirá no sólo del las constancias que acredite el nombramiento, sino además que el mismo se ejecutó, es decir, que hubo un trabajo personal y subordinado por parte del servidor público a quien se le otorgó. Sin embargo, el nombramiento⁶⁵ resulta el medio idóneo para realizar jurídicamente la función pública y por esta razón todo servidor público en “teoría” debería tenerlo, al representar esté un reconocimiento oficial que realiza el organismo estatal de la existencia de la relación laboral.

2.3.2.2. Por contratación.

La contratación⁶⁶ de empleados públicos obedece a la necesidad del Estado de procurar una serie de servicios, que por su naturaleza de (carácter eventual, provisional

⁶⁵ De acuerdo a las características y formalidades que reviste al nombramiento encontramos los siguientes clases:

- **Discrecional:** se presenta cuando existe una libertad completa por parte del sujeto al momento de designar.
- **Condicionado:** la designación está sujeta o subordinada a un factor externo o la aprobación de un tercero; ejemplo de ellos es la llevada por el Presidente de la República quien se encuentra facultado para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los agentes diplomáticos, cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y los empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado de acuerdo con el artículo 89, fracciones III y IV Constitucional.
- **Reservado:** la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.

Por su parte el artículo 15, fracción III de la ley realiza una distinción entre:

- **Definitivo:** se otorga de manera libre por el titular de las dependencias a fin de que se labore en ésta de forma permanente.
- **Interino:** Se otorga para ocupar plazas vacantes temporales que no se excedan de seis meses.
- **Provisional:** se debe ocupar éste, una vacante temporal mayor de 6 meses (se expide conforme al procedimiento escalafonario).
- **Por Tiempo Fijo:** Son aquellos que se expiden con fechas precisas de terminación de trabajos eventuales o de temporada.
- **Por Obra Determinada:** se otorgan para ejecutar tareas directamente ligadas a una obra fija.

⁶⁶ Actualmente en la mayoría de los países el diseño de los sistemas de contratación de los servidores públicos se efectúa con criterios muy estrechos y específicos, es decir, bajo normas especializadas y conforme a las capacidades para desempeñar un trabajo específico. Sin embargo, la naturaleza laboral ha alterado en las últimas décadas las habilidades especializadas, por lo que un gran número de “altos funcionarios” hacen ahora su propia mecanografía con ayuda de su computadora. Esta es la razón por la cual afirmamos que la contratación hoy en día se basará cada vez más en las habilidades conceptuales, antes que en las habilidades mecánicas. Cfr. B. Guy, Peters, op. cit., p. 196.

o especializado); sostenerlos de manera permanente representaría un gasto superfluo para la administración pública. Estas es la principal razón por la que se decide captar al personal (aptos) para que ingrese al servicio del Estado, a través de la celebración de un contrato de naturaleza civil, cuya existencia se encuentra prevista por normas administrativas.⁶⁷

Por desgracia este sistema de ingreso al servicio público, ha sido empleado corruptamente para incorporar a personas que por distintos motivos no puede o no quieren someterse al régimen legal de los servidores públicos. Por este motivo y con la finalidad de evitar dichas irregularidades, en los últimos años el decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, ha venido restringiendo ese tipo de contrataciones, limitándolas exclusivamente a los casos estrictamente necesarios para el buen despacho de la Administración Pública.

2.3.2.3. Por sufragio universal o elección.

Esta forma de incorporación al servicio público tiene por objeto el elegir al individuo que ocupará determinado cargo dentro de la función pública, por quienes al día de la elección integran el padrón electoral; la misma, no varía la naturaleza jurídica de la relación laboral, ya que nace por la concurrencia de voluntades, de los electores que calificados previamente, expresan su voluntad de designación de manera libre, a favor del individuo que reuniendo los requisitos legales para ser elegible y que tras la mayoría del voto acepta el cargo (artículo 39 constitucional).

⁶⁷ Cfr. En los términos de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, se prevé la existencia de contratos administrativos para incorporar a los servidores públicos a las dependencias y entidades. Mientras que en los Artículos 51 y 52 del Reglamento (de dicha ley), se establece la erogación de gastos públicos por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. RAMOS TORRES, Daniel, *Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos*, 1ª. edic. Editorial ENAP, México, 2003, p. 169.

Por su parte nuestra Constitución General de la República (su similar en los Estados así como las leyes reglamentarias y el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales y su correlativos en los Estados), establece los requisitos que una persona debe reunir para estar en condiciones de convertirse en servidor público por elección popular. La relación jurídica que liga a éstos con el Estado, es también de carácter laboral, por lo que serán considerados como trabajadores de confianza, cuya duración estará ligada al periodo para el que fueron electo; además de estar sujetos a disposiciones especiales en cuanto a su separación anticipada.

En atención a nuestro sistema Constitución son servidores públicos por elección:

NIVEL FEDERAL

- **PODER EJECUTIVO** se deposita **Presidente de la República** (81, 82 y 83).
- **PODER LEGISLATIVO** en las **Cámaras de Diputados** (51,52 y 55) y **Senadores** (56 y 58).

NIVEL LOCAL

- **PODER EJECUTIVO** se deposita **Gobernador** (Art. 116, fracc. I).
- **PODER LEGISLATIVO** se deposita en **Diputados locales** (Art. 116, fracc. II).

DISTRITO FEDERAL

- **PODER EJECUTIVO** se deposita **Jefe de Gobierno** (122, Base 1ra. Fracccs. I y II).⁶⁸
- **PODER LEGISLATIVO** se deposita en la **Asamblea Legislativa** integrada por los Diputados (122. párrafo cuarto).

NIVEL MUNICIPAL: Se deposita: Presidente Municipal, Sindico (s) y Regidores (115, frac. I).

En este tenor la regulación mexicana establece el principio de que el poder debe ser ejercido entre varios ciudadanos al disponer en el artículo 125 Constitucional que **“...ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección**

⁶⁸ Para ser Jefe de Gobierno del D.F. (elegido por votación universal, libre, directa y secreta) deberán reunirse los requisitos que establece el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar ser ciudadano mexicano por nacimiento, con pleno goce de sus derechos, residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del D.F. o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del D.F. con cualquier carácter. Al igual que el jefe de gobierno serán elegidos desde el año 2000, los Delegados Políticos y Consejeros Ciudadanos en cada Delegación del D. F.

popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección”. Dicha prohibición atiende a que resulta imposible que un individuo ejecute al mismo tiempo una doble jornada, además de que estos cargos públicos (por elección), deben ser ejecutados por sus titulares de manera, diligente, prioritaria y autónoma.

2.3.2.4. Por concurso.

La importancia del servicio que el Estado presta hace crucial la contratación del personal más apto, en virtud de ello, Max Weber señalaba que a fin de que los gobiernos cuenten con el personal calificado deberá seleccionar a éstos, por normas de desempeño y mérito, es decir, por el conocimiento, capacidad intelectual, adiestramiento y experiencia para ciertos puestos identificados en la burocracia o su competencia general y no por criterios de adscripción.⁶⁹ A esta forma de selección se denomina **competencia neutral** y además de permitir la contratación del personal idóneo para el puesto, a erradicado las desigualdad y la ineficacia de la contratación adscrita, aislando de esta manera el patronazgo político e ineficaz que desfavorece la designación en la Administración Pública.

Esta son las principales razones por las que se ha considerado al **concurso** en las últimas décadas como el instrumento idóneos para llenar los puestos vacantes con el personal idóneo para desempeñar los cargos en la función pública. Ciertamente es que la figura del concurso en nuestro país no había tenido eco hasta el año de 1976, en el que el Banco Mundial⁷⁰ destino a la Administración Pública Federal, una serie de recursos, para establecer un sistema administrativo de desarrollo del personal, que garantizara el

⁶⁹ Por criterios de adscripción debemos entender la casta, la raza, la clase o el idioma. Sin embargo en ocasiones para la selección de los empleados pueden ser conveniente tomar en cuenta dichos criterios a fin alcanzar los propósitos de la organización. Por ejemplo, una organización que debe ofrecer servicios a los miembros de comunidades minoritarias podrían ser mejor empleados aquellos que generen confianza por ser parte de esa minorías y tener un mayor contacto con la comunidad lo que representa sin duda en eficiencia del servicio público. Cfr. B. GUY, Peters, op. cit., p. 182.

⁷⁰ Producto de dichas donaciones el Banco Mundial impuso prácticas de contratación semejantes a las utilizadas en el primer mundo. Ibid, p. 184.

honesto y eficaz desempeño de la función pública, a través de la creación de oficinas de recursos humanos dentro de las dependencias y entidades paraestatales, dedicadas a evaluar el desempeño del servidor público a través de la aplicación de exámenes para la selección del personal.⁷¹

Así encontramos que el fundamento legal de ésta forma de incorporación al servicio público se ubica en el artículo 123, apartado B, fracción VII, el cual dispone que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. En este sentido, encontramos las siguientes clases de concurso:

- **Concurso General o Abierto:** A través del mismo se permite la participación de cualquier ciudadano, siempre y cuando reúna los requisitos que se establezcan previamente en la convocatoria, esta es la razón por la que también es conocido con el nombre de concurso libre.
- **Concurso Especial o Cerrado.** Se limita la participación de manera exclusiva a los empleados que ya forman parte de la administración pública, con el fin de obtener un grado mayor (dentro de la jerarquía) en el órgano del que ya forma parte.

2.3.3. Regulación de los empleados públicos.

El estudio del régimen jurídico de los servidores públicos esta determinada por dos ramas que regula su relación; la primera de ellas es la del Derecho Laboral Burocrático y la segunda la del Derecho Disciplinario que estudiaremos con posterioridad:

⁷¹ Dependiendo de las actividades encomendadas a cada dependencia pública es que se formulan los catálogos de puesto y los perfiles laborales, en los que se define las características físicas y técnicas que deberán ser cubiertos por los aspirantes a ocupar un cargo. Así mismo se elaboran una serie de

a) Derecho Laboral Burocrático

De acuerdo a la Constitución General de la República en términos generales, podría señalar que el régimen jurídico de los empleado públicos se encuentra regulado por el apartado “B” del artículo 123. Sin embargo, existen otros empleados de empresas de participación estatal mayoritario, de los organismos descentralizados o de los de fideicomisos públicos⁷² que son regulados por el apartado “A”, fracción XXXI del artículo 123. Esto sin duda nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

- **Primero.** Los regulados por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, así como por la Ley Federal del Trabajo, además de los estatutos, leyes orgánicas particulares, contratos colectivos de trabajo y reglamentos generales.
- **Segundo.** Los trabajadores al servicio del Estado directamente dependiente de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada y en algunos casos en Instituciones Descentralizadas, que son regulados por el apartado “B” del artículo 123 constitucional. Así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y reglamentación derivada del citado apartado.

A la clasificación anterior se tendrán que sumar todas aquellas regulaciones que dirigen la actuación (de determinados servidores públicos), que al no estar completamente comprendidos en los apartados anteriores, se agrupan en los siguientes términos:

- Los empleados de confianza, regulados por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 Constitucional y por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

exámenes a fin de corroborar si el aspirante reúne los perfiles no solo de conocimiento sino psicológico.

⁷² Como parte integrantes de la Administración Pública Federal Paraestatal. Véase: Art. 90, de la *Constitución Política*.

- Los miembros del Ejército y Armada Nacional, cuya regulación la encontramos en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 de nuestra Carta Magna, las leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y la del la Armada de México.
- Los miembros del Servicio Exterior Mexicano cuya actuación se encuentra regulada en los términos de la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- Los Empleados que ejercen funciones de Seguridad Pública, sujetos a sus propias reglamentación y excluidos del régimen general.
- Los trabajadores de Organismos Descentralizados u Autónomos, sometidos a un estatuto especial que no puede contrariar a la Ley Federal del Trabajo.
- Los empleados sujetos a contrato civil o de honorarios que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo al Código Civil Federal.

En concreto podemos señalar que la gran diversidad de disposiciones que rigen la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, al encontrarse regulada por diferentes ordenamientos, provocado un gran desorden jurídico, originando por ello una serie de confusiones y dificultades por su falta de uniformidad. Por lo que tratándose de Derecho laboral burocrático resulta imposible hablar de un sólo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

2.3.4. La retribución de los empleados públicos.

“ La causa y finalidad de todo trabajo realizado por el hombre es la satisfacción de sus necesidades naturales y sociales ”.⁷³

En este sentido las retribuciones en el sector público es uno de los temas que genera una serie de ideas por demás erróneas entre la población, al considerarse que “empleado público gana bien y trabaja poco”. Analizando esta situación debemos de entender primeramente que la retribución es la paga recibida por el trabajador a cambio del esfuerzo desplegado durante la jornada previamente establecida; además de las prestaciones de seguridad social, las cantidades en dinero adicional por concepto de horas extras, las gratificaciones anuales (aguinaldo), el bono de actuación, la prima vacacional y las demás ventajas que se traduzcan en un beneficio económico.

Por su parte la Constitución ha consignado en su artículo 127:

*“ El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una **remuneración adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será **determinada anual** y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda ”.*

⁷³ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 65.

Así podemos señalar que el texto constitucional tratándose de la remuneración de los servidores públicos consagra los siguientes principios:

- **PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL SALARIO:** El mismo será entendido a través dos vertientes: la primera consiste en pagar cantidad similar a todos aquellos que tienen el mismo grado de servicio, y la segunda como que la paga por el trabajo realizado debe ser proporcional a la responsabilidad del cargo.⁷⁴
- **PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD DEL SALARIO:** Está atiende a que el servidor público no puede renunciar al salario que percibe por labor ejecutada.
- **PRINCIPIO ADECUACIÓN DEL SALARIO:** El propio entraña que el salario percibido por el servidor público debe ser suficiente para satisfacer las necesidades fundamentales que permitan una vida digna. Por ende la remuneración de los empleados públicos debe estar ligada a los cambios ocurridos en el sector privado y a los precio de los bienes de consumo.

Además de lo establecido por esta serie de principio, nuestra Constitucional Federal en su numeral 126, obliga al Estado a no realizar “pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto o determinado por la ley posterior”, es decir, que las remuneraciones a que son merecedores los empleados públicos deben necesariamente estar consignadas en el presupuesto de egresos, por lo cual es prácticamente invariable a pesar de las alteraciones que sufra el costo de la vida.⁷⁵

Si consideramos que un gran número de la población se desempeña dentro de la labor gubernamental, comprenderemos que la determinación de una retribución “apropiada”

⁷⁴ Estudios de Derecho Comparado han revelado lo contrario, puesto que los empleados gubernamentales de los estratos inferiores están mejor pagados que sus similares del sector privado, dicha ventaja deriva en parte a la capacidad de los sindicatos para presionar a los líderes políticos con huelgas o paros. Así mismo, se a señalado que lo mismo no sucede tratándose de los empleados que están sometidos a una mayor responsabilidad donde los mismos reciben sueldos muy inferiores a sus homólogos del sector privado. *Cfr.* B. Guy, Peters, op cit., p. 213.

⁷⁵ En ocasiones el gobierno se ve obligado a decretar aumentos salariales al margen del presupuesto, cuando las devaluaciones de la moneda o el alza exagerada de los precio en artículos de primera necesidad, provocando que los rígidos salarios burocráticos sean insuficientes.

(para dicho sector) no es una tarea fácil,⁷⁶ puesto que en la mayoría de los casos no se pueden obtener equivalentes en el sector privado.⁷⁷ Además debe de tomarse en cuenta que el servidor público esta sujeto a una mayor responsabilidad (política), a la exposición de su trabajo en los medios masivos de comunicación, sin contar con el engorroso y por demás perjudicial burocratismo. De ahí que la falta de una retribución y un sistema de estímulos y recompensas adecuados produce grandes vicios dentro de la Administración Pública que van desde la lentitud, la baja calidad en el trabajo, el automatismo e indiferencia en el desempeño y la tan lamentable corrupción; que sumado a una falta de conciencia en el servicio y un nulo conocimiento de la ley, explican la tan frecuente actitud de indiferencia y despotismo que por desgracia caracteriza al sector público.

2.3.5. Categorías del Servidor Público.

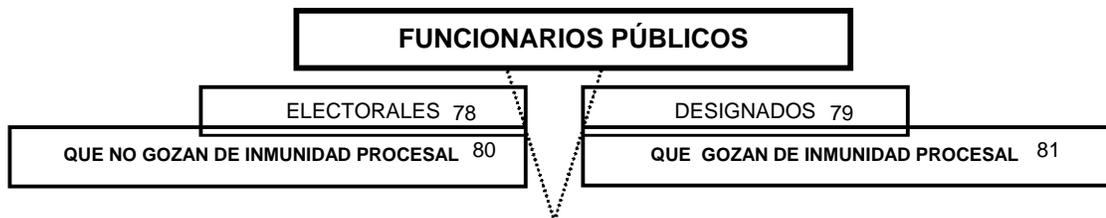
Aún cuando las reformas al Título Cuarto Constitucional de 1982, pretendió revocar la selva semántica (que el constituyente creara), al designar de manera homogénea como servidor público, a todos aquellos cuya labor cotidiana radica en el desarrollo de la función pública. Es indudable que tratándose de los mismos, existen diferencias atribuidas por la legislación. En este sentido, a fin de ubicarnos dentro de este laberinto jurídico la doctrina tiene a bien señalar las presentes clasificaciones:

⁷⁶ La doctrina señala como otros elementos (que se ha usado en la practica sin mucho éxito) para la determinación de las remuneraciones de los empleados públicos:

- a) **La negociación con los sindicatos**, que en la mayoría de los casos provoca un regateo entre el Estado y el sindicato, donde por desgracia nunca se ve beneficiado al empleado.
- b) **El establecimiento de remuneración por mérito**, dicho sistema surge entre los años ochenta a fin de hacer eficiente al sector público. En él se tomaba como base el desempeño del empleado público para determinar su salarios; su razonamiento consistía en que el empleado público se motiva más por la remuneración material que por los incentivos del sistemas de paga uniforme. La desventaja de este sistema radica en establecer estándares adecuados y justos que midieran la eficiencia del empleado, (si se piensa en los empleados de altos niveles donde no se puede medir en un ciclo breve su eficiencia, puesto que trabajan por programas) razón por la cual en nuestro país fue rechazado. *Ibid.*, 219.

⁷⁷ Esto sin contar que en los últimos años la política de simplificación administrativa y los frecuentes recortes al presupuesto ha disminuido más sus salarios. La explicación del gobierno es que la atención de los servicios públicos y de las obras materiales; requiere de grandes recursos; por lo que destina poco recursos al pago de sueldos de la burocracia. Evidentemente hay excepciones, más aun tratándose de países subdesarrollados donde (se tiene una tradición de gobiernos fuertes y prestigiosos), los funcionarios públicos (alto nivel) perciben remuneraciones exageradas. A diferencia de las democracias

- **PRIMERA CLASIFICACIÓN:** atiende a la forma en que son nombrados así como a las prerrogativas establecidas por nuestro máximo ordenamiento legal. En este sentido encontramos:
 - **EL EMPLEADO PÚBLICO:** es el servidor público que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en razón de un nombramiento; Su labor se encuentra por lo general subordinado a otro de mayor jerarquía, por lo que desempeñará actividades de apoyo, lo que no implicará un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o de representación estatal, es decir, que sus actos no trascendieran al exterior de la Administración Pública.
 - **EL FUNCIONARIO PÚBLICO:** A diferencia del empleado, este servidor del Estado al desarrollar sus funciones dispone de un poder de jerarquía ante empleados inferiores, mismo que deriva en una capacidad de mando, de decisión y disciplina. En la práctica están dispuestos como mando medios y parte de los mandos superiores. Dentro de los mismos encontramos las siguientes categorías:



Así debemos concluir que el funcionario público como representante del Estado tendrá que ser designado legal para ejecutar su cargo, ejecuta tareas de dirección que comprometen la voluntad estatal, asumiendo por ello el carácter de trabajadores de

industrializadas, donde los empleados públicos ganan, en promedio, aproximadamente lo mismo que los empleados del sector privado. *Cfr.* B. Guy, Peters, op cit., p. 217.

⁷⁸ Representantes de elección popular que se renuevan periódicamente y cuya duración a su cargo atiende a las disposiciones legales que le son aplicables.

⁷⁹ Servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía y que en ocasiones requerirán (por mandamiento expreso) la ratificación de los miembros de otro poder público para su admisión o remoción.

⁸⁰ Son aquellos servidores públicos que carecen de prerrogativa o inmunidad, por lo que podrán ser procesados penalmente sin que medie declaración de procedencia.

⁸¹ Son aquellos servidores públicos enumerados por el artículo 111 Constitucional que durante el período de su encargo, gozan de una prerrogativa o inmunidad procesal, por lo que no podrá ser ejercida en su contra acción penal, en tanto que la Cámara de Diputados no declare la procedencia.

confianza al servicio del Estado. Entre las diferencias que encontramos entre los empleados y los funcionarios del sector público radica fundamentalmente en:

FUNCIONARIO	EMPLEADO
EN CUANTO A SU INCORPORACIÓN:	
Para asumir su cargo el servidor público requiere de un nombramiento (escrito) en acatamiento a una disposición Constitucional, una ley o un reglamento. ⁸²	No requerirá de nombramiento (escrito) para asumir empleo, cargo o comisión por lo que su incorporación sólo deberá estar prescrita por una ley o un reglamento.
EN CUANTO A SU FUNCIÓN:	
Gozan de autoridad y por lo tanto realiza actos jurídicos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplina entre otros.	Sólo hace las veces de un auxiliar para la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina donde se encuentra adscrito.
EN CUANTO AL STATUS LABORAL Y RETRIBUCIONES:	
Equiparados a trabajadores de confianza sus percepciones serán superiores a la de los empleados.	Asumen por lo general la categoría de supernumerarios o eventuales y de base; sus retribuciones son menores a la de los funcionarios por tener menor responsabilidad.
EN CUANTO AL ÁMBITO DE SU ACTIVIDAD:	
Las relaciones por lo general es de carácter externo con la sociedad, a fin de atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la representación que detentan.	Su relación es interna con la dependencia u organismo al que están subordinados no obstante que tengan un trato con el público.
EN CUANTO AL LA RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR:	
Puede ser de carácter administrativa, penal, civil o patrimonial y hasta política, esta última es aplicable sobre todo aquellos que tienen la categoría de altos funcionarios, es decir, que gozan de Fuero Constitucional.	Dado el origen de su funciones estos solo podrán incurrir en responsabilidad administrativa, civil, penal o patrimonial pero nunca política.

⁸² Para que un servidor público sea catalogado como tal, debe ajustarse al principio de legalidad, es decir, que para desempeñar un empleo, cargo o comisión deberá haber cubierto una serie de requisitos establecidos por la ley; de lo contrario se diría que es un funcionario de hecho. Lo que implicaría irregularidad dentro del campo del ejercicio de las tareas públicas, en las que el agente no tiene los elementos legales que le otorguen la calidad del autor del acto del Estado, de tal suerte que no se le puede considerar como funcionarios de derecho y sin embargo ejerce funciones públicas. Véase: SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 3ª. edición, México 2003, p. 390.

- **SEGUNDA CLASIFICACIÓN:** Dividido en dos grandes grupos, dicha subdivisión encuentra su sustento en la legislación laboral, que para sus efectos define al trabajador 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”.

- **TRABAJADORES DE CONFIANZA:** Se considera como trabajadores de confianza aquellos servidores públicos que por razón de su cargo, prestan un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad y seguridad, por lo que se les confieren una categoría distinta al resto de los servidores estatales.

Entre las particularidades que advertimos en dichos servidores encontramos, que los mismos no gozan de una estabilidad en el empleo,⁸³ por lo que podrán ser removidos (en su caso) por su superior jerárquico cuando así lo juzgue conveniente. Asimismo no goza del derecho de ascenso ni tendrá un horario fijo (por lo que normalmente trabaja más horas que el resto del personal). Tratándose del salario este probablemente implique una de las mayores ventajas, por ser mucho mayor que el de los trabajadores de base.

Nuestro máximo ordenamiento al respecto sólo esboza en su artículo 123, apartado B, fracción XVI que la ley⁸⁴ determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

⁸³ La estabilidad en el empleo supone como principio básico la permanencia de la relación laboral, es decir, que al incorporarse al servicio público el empleado debe tener en mente al desarrollar su labor que deberá de realizar su actividad con la mayor diligencia por implicar está su ocupación habitual y el medio exclusivo de allegarse recursos para su subsistencia. En México se identifican a los servicios públicos como aquellas personas que están incluidas en el Padrón de Personal al Servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación en el servicio.

- **TRABAJOS DE BASE:** Dada la omisión que la Constitución hace al respecto de quienes debe considerarse como trabajadores de base, debemos entender por exclusión, que son todos aquellos que la ley no considera como trabajadores de confianza. Y efectivamente la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior (...),⁸⁵ es decir, la enumeración de aquellos que se consideran de confianza.

A diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base por su carácter de inamovibles,⁸⁶ es decir, que no pueden ser cesados, sino por alguna de las causas que se consideran como justificadas y que se encuentran enumeradas en el artículo 46 de la ley burocrática.⁸⁷ Deben ser de nacionalidad mexicana⁸⁸ y su relación de trabajo estará regulada por el artículo 123 Constitucional, apartado “B” así como por la Ley de los Trabajadores Públicos.

- **TERCER CLASIFICACIÓN:** esta última subdivisión nos ofrece tres categorías que podremos observar de manera mas fehaciente en la practica y son:

⁸⁴ De los trabajadores al Servicio del Estado, artículo 5 incluye una lista de quiénes son trabajadores de confianza para el gobierno mexicano.

⁸⁵ Véase artículo 6 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁸⁶ La inamovilidad opera a partir de que el empleado haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁸⁷ Procederá al cese de los efectos del nombramiento del trabajador de base, sin responsabilidad para el Estado:

- I. La renuncia o el abandono de empleo,
- II. La conclusión de la obra determinada y que debió indicarse en el nombramiento,
- III. El fallecimiento del trabajador,
- IV. La incapacidad física o mental permanente del trabajador, y
- V. La resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriera en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltara por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinas, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo,
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo,
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuvieren conocimiento con motivo de su trabajo,
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren,
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores,
 - h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante,
 - i) Por falta reiterada de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate,
 - j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

⁸⁸ Con la salvedad de que no existirá mexicano alguno que pudiera desarrollar el servicio respectivo, podrán ser contratado como trabajador de base un extranjero

- **EMPLEADO:** En términos generales se considera a todo servidores públicos que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona con el salario; y que en su caso se encuentran revestidos por un cierto grado de autoridad y responsabilidad.
- **ENCARGADO:** Es el servidor público que ostenta un cargo de naturaleza temporal de manera discrecional o legal, en el primero de los casos el encargo se encuentra sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que designa a la persona encargada de determinada función o actividad (ejemplo los Secretarios de Estado). El segundo depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de sus funciones o actividad (Senadores, Diputados o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Así también, el encargo puede nacer de la voluntad popular (los servidores que son electos periódicamente) o resultado de la voluntad de otros servidores públicos de mayor jerarquía. Pero invariablemente la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público.
- **COMISIONADO:** Será todo servidor público que se le confiera desempeñar una o varios servicios (de carácter temporal) por la persona facultada o el órgano administrativo competente. La misma deriva de la preexistencia de una relación laboral, ya que no se debe comisionar a persona que no cuenten con un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. Aun cuando se presentan las mismas características de temporalidad y responsabilidad que en el encargo, ésta no puede ser originada en ningún caso por la voluntad popular, aún cuando el servidor público puede ser

comisionado por la persona facultada u órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular.

Para finalizar con este punto, consideraremos afortunado el comentario del jurista Miguel Galindo,⁸⁹ quien señala *que el servidor público siempre debe considerarse como el género y los distintos niveles de desempeño de la función pública que han dado lugar a las diferentes categorías del servidor público como la especie*; permitiéndonos estas últimas que en caso de que incurra en alguna conducta anómala o ilícita saber que procedimiento debe seguirse.

2.3.6. Principios que rigen el Servicio Público.

Tras las reformas elaboradas al Título IV Constitucional en 1989,⁹⁰ se estableció por primera vez en nuestro país, los principios fundamentales a los que deberá ceñirse el desempeño de la función pública y que en su parte conducente el artículo 113 consigna en los siguientes términos.

*“ (...) los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; (...)”*

En base a los transcrito se estableció el catálogo de conductas (de los servidores públicos), que más adelante estudiaremos, pero por el momento señalaremos el contenido aducido por el legislador en los siguientes principios:

⁸⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, 1ª.edic. Editorial, Porrúa, México, 2000, p. 154.

⁹⁰ En la iniciativa de reformas se plasmaron como principios de la función pública la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, pero al pasar al Congreso de la Unión, éste eliminó el de economía y modificó el de honestidad por el de honradez y el de eficacia por el de eficiencia sin que se especificase la razones de dichos cambios.

2.3.6.1. Principio de Legalidad.

El Principio de Legalidad surge con el concepto de Estado de Derecho, a partir de la Revolución Francesa, se va a condicionar a la idea de que la fuerza del Derecho se encuentra en la voluntad general cuya única expresión legítima es la ley. Es decir que bajo este enfoque el Estado de Derecho concibe a la ley como el instrumento que en lo sucesivo había de regir todos los actos del poder.⁹¹ Acuñaándose con ello la obligación de que toda acción de los Poderes Públicos deba estar justificada en una ley previa.

Para Jean Rivero,⁹² la administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción. En virtud de lo expuesto y a razón del tema que nos asiste, es que se explica que todo servidor público deberá circunscribir su actuación en el ejercicio de sus funciones públicas al orden jurídico vigente, a fin de no causar agravios o lesiones en la esfera de derechos de la Administración Pública o de los interés de particulares, por exceder las atribuciones que se le han conferido.

Así es como se acuñó en el Sistema Jurídico Mexicano el principio de legalidad⁹³ y a partir de entonces se reconoce que la Administración Pública se encuentra sometida a la ley y sólo con la autorización expresa de ella puede actuar.

⁹¹ Con la secularización del Poder Público se establece que la ley deviene de éste y la autoridad que se ejercita es la propia de la ley, terminando con la viejas costumbre de conceder poderes unipersonales al Rey como derivación de una supuesta delegación divina. Por lo que sólo a nombre de la ley se exige obediencia.

⁹² *Droit Administratif*, Editorial, Dalloz, Paris, 1970, p.15.

⁹³ Así fue recogido en por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 166 que a letra dice: **AUTORIDADES.-** "Las autoridades sólo puede hacer lo que la ley les permite". En este mismo sentido encontramos la jurisprudencia No. 6, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada en la *Gaceta* No. 54, de junio 1992, Tercera Parte, Colegiado, Pág. 67, S.C.J.N., 8ª. Epoca: **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY.** "De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretando a contrario sensu y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante cierto razonamiento la devolución de las diferencias al valor agregado, y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado". Asimismo encontramos innumerables tesis, como la publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, Pág.669, que a la letra dice: **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.-** "Las autoridades administrativas no tiene más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional".

En síntesis, el principio de legalidad somete al Derecho la actuación de sus servidores públicos, estos encuentran en la ley el fundamento y finalidad de su actuación.

2.3.6.2. Principio de Honradez.

El concepto de honradez alude a la actitud de proceder con rectitud y justicia. En este orden de ideas, se debe entender que todo servidor público tiene la obligación de ejecutar sus funciones con esmero e integridad, administrando los recursos (públicos) que le son asignados para el ejercicio de su función de manera escrupulosa, es decir, exclusivamente para los fines que se le han encomendado.⁹⁴

2.3.6.3. Principio de Lealtad.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española la lealtad es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Tratándose de la función pública, esta se entenderá como la fidelidad que se guarda al ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, corresponde a todo servidor público resguardar, respetar y proteger, los principios consignados en la Constitución, las de las leyes que de ella emanen, las Instituciones, el patrimonio y bienes de la Nación, al margen de cualquier interés que transgreda a los de la Administración Pública.

2.3.6.4. Principio de Imparcialidad.

Entiéndase gramaticalmente por imparcialidad a la falta de prevención a favor o en contra (al considerar a una persona o cosa), de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud. En esa tesitura, corresponde a todo servidor público no emplear las atribuciones que se le han conferido en razón de su empleo, cargo o comisión, en vista

⁹⁴ Delgadillo señala que el contenido de este principio va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo. GUTIÉRREZ, Luis Humberto *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, 2ª. Edic. INAP, México 1992, pág. 100.

de favorecer o perjudicar a un tercero con el que guarde una cercanía ya sea familiar, de negocio o amistad.

2.3.6.5. Principio de Eficiencia.

Como se señaló anteriormente la iniciativa de reforma planteaba el término eficacia, sin embargo el cambio conceptual obedeció a que la eficiencia es la causa y la eficacia es el efecto. Esta es la razón por la que el legislador buscó asegurar el medio para llegar al fin. En este sentido, la eficiencia se logra cuando la conducta prescrita por el orden jurídico encuentra concordancia con la conducta desarrollada por los individuos sometidos a ésta. Así todo servidor público tiene la obligación de actuar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión de forma congruente a los fines y propósitos de la Administración Pública, usando de forma racional y escatimada los recursos públicos con que cuenta.

2.4. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Dada la amplitud del término responsabilidad y la diversidad de acepciones⁹⁵ en que es empleada; entenderemos por ésta la obligación de responder por un posible error en un asunto determinado. Por esta situación la dogmática jurídica presupone por

⁹⁵ Dice la historia del señor H.L. A Hart que como capitán de un barco era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga, pero en su último viaje, se embriagaba todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones. Durante el viaje se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes que tuvo en su carrera, demostraron que no era una persona responsable. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las responsables de la pérdida del barco, pero en un proceso judicial que se le siguió fue encontrado responsable por la pérdida de vidas y bienes. Todavía vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños". Como se puede apreciar en el presente relato, el concepto responsabilidad se utiliza en cuatro connotaciones. En la primera, denota un deber u obligación que corresponde cumplir a personas que tiene una relación de servicios, la segunda acepción del término responsabilidad se utiliza como sinónimo de causa; la tercera acepción del término responsabilidad sirve para designar que una persona se encuentra sujeta a una sanción; y el cuarto designa la capacidad para realizar actos que son reprobables moral y éticamente, es decir, se trata de conductas consideradas anormales, inmorales y faltas de ética.

Por su parte el vocablo responsabilidad proviene del latín "*spondeo*" que significa "el que se obliga" y del verbo latino "*respondere*" o prometer, merecer, pagar "hacer frente". Así *responsalis* significa "el que responde" *responsum* (responsable) "el obligado a responder de algo o de alguien". Así responsabilidad se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual se espera y exige cierta conducta.

responsabilidad, un deber que constituye una conducta de hacer u omitir; es decir, una obligación que señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento.

Así en términos generales, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción de un individuo (responsable), cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, quedando obligado por ello a responder por la consecuencia que se origina y que de acuerdo con el orden jurídico son susceptible de ser sancionados.

Para Fernández Ruiz,⁹⁶ la responsabilidad en sentido amplio, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados de manera consciente y libre (la misma será entendida como la responsabilidad moral), y en sentido concreto (jurídico), se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable, es decir, resultado de un acto específico.

De las diversas acepciones que podemos encontrar en la doctrina, concluiremos que el contenido del concepto de responsabilidad es mutable, es decir, varía dependiendo de la materia en cuestión, pero que por su propia naturaleza, siempre se encontrara ligada a la idea de obligación y a la sanción por el incumplimiento de ella. Por lo que corresponde a la responsabilidad en el Derecho Disciplinario de la Función Pública será empleada bajo dos vertientes,⁹⁷ la primera de ellas haciendo alusión a sus deberes y obligaciones que deben observar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos; en el segundo; enfocado como sujeto de sanciones penales, civiles, políticas y administrativas, derivadas del incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

⁹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, Editorial McGraw Hill, 2001, pág. 165.

2.4.1. Desarrollo de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, en la Constitución Federal de la República.

A fin de tener una visión integral de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, creemos conveniente analizar el régimen de responsabilidades a partir del texto original de la Constitución de 1917.

□ EN TORNO AL TEXTO ORIGINAL DE 1917.

El primero de mayo (de 1917) el Poder Constituyente de Querétaro, daría nacimiento al Título IV, el cual bautizó con el nombre “**De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**”. Integrado por siete artículos (108 - 114) que con algunos cambios mínimos era idéntico al de la Carta Magna de 1857. Entre su articulado dicho ordenamiento consignaban los siguientes principios:

□ ARTÍCULO 108.

Estableció quienes son sujetos de responsabilidad penal y política (altos funcionarios del gobierno federal) por delitos comunes y delitos, faltas u omisiones que cometían durante el tiempo de su cargo, aunque omitió establecer la diferencia entre estos.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por desgracia dicho precepto no se precisa cuales son los delitos graves del orden común, aunado a que se retiro de los delitos oficiales asignados (al presidente) en la Constitución del 57 la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral.

⁹⁷ El primer enfoque lo utilizamos para explicar la responsabilidad administrativa, como un conjunto de deberes y obligaciones que imponen la Constitución y la ley disciplinaria; el segundo enfoque lo aplicamos para exponer el procedimiento y las sanciones disciplinarias que se aplicarán a los servidores públicos federales cuando incumplen sus deberes y obligaciones en el ejercicio de la función pública.

□ **ARTÍCULO 109.**

Señalaba que los Gobernadores y Diputados locales eran responsables por violación a la Constitución y Leyes Federales. Pero omitió establecer (a fin de proteger el ejercicio de sus funciones públicas), que para responder por esos delitos debía existir una declaración de procedencia.

Asimismo dicho artículo señalaba que la Cámara de Diputados actuaría como órgano encargado del desafuero de funcionario responsable por la comisión de delitos comunes.

Se reguló la “declaración de procedencia” en caso de probable responsabilidad penal, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado emitiría la declaración correspondiente sobre si había o no lugar a responsabilidad. En el caso de que la resolución del Gran Jurado negar la probable existencia de responsabilidad no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, pero de confirmarla el servidor público era separado de su encargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.⁹⁸

Por último el Presidente de la República quedaba exento a la acción de los tribunales y en caso contrario sólo habría lugar a acusarlo ante el Senado, como si se tratase de un delito oficial.

□ **Artículo 110.**

Por su parte el artículo ciento diez, tal como esta redactado resulta un tanto incomprensible y (ante los enigmas que el mismo presenta), por nuestra parte solo nos limitaremos a señalar las innovaciones que el mismo introdujo. De acuerdo al texto “los altos funcionarios no gozarían de los privilegios del fuero constitucional, cuando cometieran delitos oficiales, faltas y omisiones, así como delitos comunes”.

□ **Artículo 112.**

Este artículo solo aportaba que se negaría la gracia del indulto al funcionario responsable de la comisión de un delito oficial.

□ **Artículo 113.**

El mismo determinó la prescripción de la acción en contra de un funcionario por la comisión de delitos y faltas oficiales sólo podría demandarse durante el período en que el funcionario ejerciese su encargo y hasta un año después. Esto última resultaba improcedente, puesto que la sanciones por delitos oficiales consistían en la destitución e inhabilitación del cargo en función, (cuando el funcionario había ya dejado) por lo que dicha sanción sería inaplicable. Otra cuestión hubiese sido si dicha resolución atacara al cargo (si es que lo tuviera) que ocupase al momento de su emisión.

□ **Artículo 114.**

Esté disponía la nula *existencia del fuero*⁹⁹ tratándose de demandas de naturaleza civil instauradas en contra de funcionario. En virtud de que los juicios civiles no interrumpían ni ponían en peligro la acción de la función pública.

Hemos dejamos al final el artículo ciento once por ser éste quien durante el periodo de 1917 a 1989 (año de la reformas al sistema de responsabilidades) sufrió varias modificaciones del texto original, así como por ser él que introdujo un mayor número de innovaciones entre las que encontramos:

□ **Artículo 111.**

- Dicho artículo estableció el procedimiento del *juicio político*¹⁰⁰ a que sería sometido el funcionario que cometen delitos oficiales, en este sentido señalaba que si la Cámara de

⁹⁸ Se reconoce que la Cámara de Diputados no es la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causar, al determinarse que tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuase su curso cuando el acusado hubiese dejado de tener fuero, puesto que la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación.

⁹⁹ El fuero es la inmunidad durante el tiempo del encargo, es decir, que el poseedor del fuero esta inmune de la jurisdicción, por eso decimos que la inmunidad es el género y el fuero la especie. Los funcionarios gozarán de inmunidad procesal (fuero) no por su persona, sino a fin de proteger la continuidad de la función pública ante las probables acusaciones malintencionadas. En este sentido la inmunidad es un privilegio, ya que es exención y no sumisión.

¹⁰⁰ El esquema del procedimiento del juicio político, fue el mismo de la Constitución de 1857, dado que la Cámara de Diputados actuaba como órgano acusador y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, siendo inatacables las resoluciones de ambas Cámaras. El acusador podían quedar a disposición de los tribunales comunes para ser juzgado y castigado con arreglo de ley.

Senadores declaraba la culpabilidad del funcionario, éste quedaría privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

- Se dispuso que en el caso de delitos oficiales la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor sino simple acusador.
- Asimismo se estableció que constitucionalmente se requería del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios.
- Se especificó que cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviere tipificada en la ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable, es decir, que la aplicación de una pena no le exime al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta (innovación).
- Se elevó a rango constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales (innovación).
- Se estableció un Jurado Popular para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso (innovación).
- Se concedió acción popular para iniciar el juicio político al denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales en que incurrieran los altos funcionarios de la federación (innovación).

Así con fecha veinte de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al citado artículo en el que se establecía en su tercer párrafo que las resoluciones del Gran Jurado así como la declaración de la Cámara de Diputados son inatacables. En el párrafo quinto encomendó al Congreso de la Unión la expedición a la “mayor brevedad”, de una ley sobre responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación y definió las faltas oficiales como todo acto u omisión que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho estableciendo que estos delitos serán juzgados por el Jurado Popular; y por último en el sexto párrafo

señalaba que la petición del Presidente de la República ante la Cámara de Diputados para la destitución de determinados funcionarios “por mala conducta”.¹⁰¹

Del análisis del texto original se desprende que el constituyente encauzó sus esfuerzos en regular los delitos comunes y oficiales, omitiendo al menos de manera expresa la responsabilidad administrativa.

□ **Reformas Constitucionales 1982.**

Sesenta y cinco años tendrían que pasar y dos leyes (federales) que regularon la materia para que al fin el 28 de diciembre de 1982, se reformara el sistema constitucional federal de responsabilidades de los servidores públicos, que actualmente nos regula. Dicha reforma se enmarcó en la situación que atravesaba México a finales de los años ochenta, donde a la debacle económica se sumaba la moral.¹⁰² Por esa razón, al tomar protesta el titular del ejecutivo federal (Miguel De la Madrid), envió en diciembre del 1982 una iniciativa de reforma al Título IV Constitucional. Que más que una reformar constituía una metamorfosis trascendental en el sistema de responsabilidades, que aunque se originó con fines de proselitistas y no en el razonamiento de los beneficios que traería la rendición de cuentas (por parte del servidor público), la misma tuvo el mérito de regular por primera vez la responsabilidad administrativa por conductas contrarias al Derecho, constituyéndose así en uno de los elementos de soporte del Estado.

¹⁰¹ Con respecto a este último párrafo el 21 de septiembre de 1944, se publicaba una adición en el que, la cual facultaba al Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

¹⁰² La nación había adoptado como apotegma que “la corrupción somos todos”.

2.4.2. Tipos de la Responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores Públicos.

El Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos después de la reforma de 1982, se han determinado de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 108 al 114 constitucional, bajo las siguientes modalidades:

- A) **Responsabilidad Política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- B) **Responsabilidad Penal** para los servidores públicos que incurren en delito.
- C) **Responsabilidades Administrativas** para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- D) **Responsabilidad Civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita cause daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coinciden desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política (sic), a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para los dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionados en diferentes vías y con distintas sanciones.¹⁰³

¹⁰³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril 1996, Pág. 128.

En virtud de que el sistema de responsabilidades descansa en un principio de autonomía podemos concluir que una sola conducta puede dar origen a las cuatro tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa o civil),¹⁰⁴ siempre que ésta (conducta) transgrediese los diferentes bienes jurídicos que tutela cada una de las responsabilidades.

En virtud de que nuestra Constitución Federal se presenta como un gran rompecabezas que no es capaz de ordenar artículo por artículo las diferentes modalidades de responsabilidad; y a fin de establecer todo lo que cada una de ellas conlleva, nos daremos a la tarea de armar cada uno de los esquemas de responsabilidad, para encontrarnos con la capacidad de visualizar con lógica cada uno de los aspectos jurídicos que las mismas nos presentan.

2.4.2.1. Responsabilidad Política.

La base constitucional de la responsabilidad política la encontramos en el artículo 109 fracción I, dicho precepto señala que incurren en responsabilidad los servidores públicos (del artículo 110), 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. Asimismo establece que este tipo de responsabilidad se determinará a través de un juicio denominado político.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Por la forma de regulación jurídica mexicana, la responsabilidad de los servidores públicos, tratándose del tipo penal, política y administrativa corresponde al derecho público mientras que la civil es derecho privado. Además de éstos tipos de responsabilidad que no son los únicos dentro del ordenamiento jurídico mexicano reporta. Consideramos que la reformulación del sistema de responsabilidades implica el análisis de las formas de responsabilidad no contemplada en el Título IV de la Constitución Política, tanto la que existía con anterioridad a la reforma de 1982 que son las responsabilidades derivadas de la aplicación de las leyes laborales, como las producidas con la reforma publicadas en el D.O.F. el 30 de junio de 1999, a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución que es la **responsabilidad resarcitoria**. Esta última reforma estableció en la Carta Magna la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de fincar directamente la responsabilidad por daño al erario público. Por consiguiente, la división de la responsabilidad individual de los servidores públicos se amplía a seis tipos diferentes que guardan, sin embargo, relación entre sí... "Varios Autores, op. cit., p. 4 y 5.

¹⁰⁵ *Cfr.* El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía. Sin que se le confiera a dicho órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez. Véase: *Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 268.

Para identificar quienes son los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política, nos remitiremos al artículo 110 párrafo primero y segundo de nuestra Carta Magna (artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades).

Podrán ser sujetos de juicio político:

En el Poder Ejecutivo Federal: Los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, 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 mayoritario, los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En el Poder Legislativo Federal: Senadores y Diputados del Congreso de Unión.

En el Poder Judicial Federal: 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.

En ámbito del Distrito Federal: El Jefe de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Diputados propietarios a la Asamblea, los Jueces del Fuero Común y los Consejeros de la Judicatura todos estos del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral: El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

En ámbito del Estatal: los Gobernadores, Diputados propietarios de las legislaturas locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Ministros de los Consejeros de las Judicatura.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Los funcionarios públicos estatales mencionados son políticamente responsables, en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales, pero, como ya se mencionó, la

Del análisis realizado al listado anterior podemos concluir que los servidores públicos sometidos a juicio político tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, es decir, que se trata de servidores públicos de alta jerarquía cuya actuación es trascendente respecto a los intereses públicos de la población. Asimismo es notable la omisión que se hace en la misma, del Jefe del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que el Presidente de la República no puede ser sometido a juicio político.

Como se indica en el texto constitucional se incurre en responsabilidad política cuando en el ejercicio de las funciones el servidor público realiza actos u omisiones que redunden en perjuicio *de los **intereses públicos fundamentales*** o de su buen despacho. En este sentido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precisa las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales en los siguientes términos:

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

resolución que emita el Congreso de la Unión tiene carácter declarativo, por lo que debe ser comunicada a la Legislatura Local correspondiente para que procedan según lo dispongan sus leyes.

□ **El Procedimiento del Juicio Político:**

El procedimiento del juicio político se inicia con la presentación del escrito de denuncia en contra del servidor público (sujeto a responsabilidad), ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados,¹⁰⁷ la cual, lo ratificara dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Posterior a la ratificación la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados turnar el escrito a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dentro de un término no mayor de treinta días hábiles, determine si el servidor público es sujeto de juicio político; así como, si la denuncia contiene los elementos de prueba que justifiquen que la conducta y permitan presumir la existencia de la probable responsabilidad política del denunciado, y en este caso amerite la incoación del procedimiento. A contrario sensu la Subcomisión desechará la denuncia.¹⁰⁸

En el caso de que la Subcomisión de Examen Previo encuentre procedente la denuncia, emitirá su resolución y turnará el expediente al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que ésta emita la resolución correspondiente que traiga aparejada su radicación y traslado a la Sección Instructora de la Cámara (compuesta por cuatro integrantes de cada una de las comisiones existentes en la Cámara de Diputados), quien se encargará de practicar todas las diligencias que se hagan necesarias para la correcta comprobación de la

¹⁰⁷ El escrito de denuncia puede presentarse por cualquier ciudadano (sin que proceda la denuncia anónima), bajo su más estricta responsabilidad, y deberá apoyarse en las pruebas documentales o cualquier otro elemento de probanza que resulte suficiente para provocar la presunción de responsabilidad, si el denunciante no estuviera en posibilidades de aportar las pruebas (suficientes), una Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicio político (compuesta por cinco miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y otros tantos de la Comisión de Justicia así como por los Presidentes de cada una de ellas), solicitarán las pruebas a las autoridades correspondientes con el fin de garantizar la seriedad del juicio político.

¹⁰⁸ Si la Subcomisión desecha el escrito de denuncia por no encontrar elementos que permitan la integración del dictamen, el procedimiento se podrá reiniciar con la presentación de pruebas supervinientes o por la revisión que realice el pleno de las Comisiones Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Justicia a petición de cuales quiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

conducta o hecho denunciado, valorando la participación que en ella haya tenido el servidor público imputado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección instructora (con el objeto de garantizar al presunto responsable sus garantías de audiencia y de defensa), le correrá traslado de ésta al imputado, notificándole su derecho de contestar y aportar (por si mismo o través de su defensor) la defensa que estime necesaria dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Acto seguido la Sección Instructora abrirá el período de pruebas, durante el cual, las partes ofrecerán en un plazo de treinta días naturales¹⁰⁹ lo que a su derecho convenga; donde la propia Sección ministrará las probanzas que juzgue necesarias. Concluida la instrucción del procedimiento, la Sección Instructora pondrá el expediente a la vista de las partes (por un plazo de tres días naturales), con el objeto de que tomen los datos que juzguen trascendentes para formular sus alegatos, los cuales deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión de los tres días señalados.

Cerrado el término para la presentación de alegatos (se hallasen o no formulados), la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con motivo de las constancias que obren dentro de los sesenta días naturales contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, para lo cual analizará la conducta o hecho imputado, su conexión con las pruebas, pudiendo ampliar el término hasta por quince días previa solicitud a la Cámara.

¹⁰⁹ En el supuesto que en dicho plazo no hubiese reunido los elementos probatorios suficientes, la sección podrá discrecionalmente ampliar el término de recepción.

Entregadas las conclusiones por la Sección Instructora a los secretarios de la Cámara de Diputados, éstos darán cuenta de las mismas al presidente camaral; quien convocará a la Cámara para resolver sobre la imputación, corriéndole traslado los secretarios, a las partes para que se presente personalmente y aleguen lo que a su derecho convenga.

Reunida la Cámara, se erigirá en órgano de acusación, por lo cual la secretaría procederá a la lectura de las constancias procedimentales (o una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas), así como a las conclusiones de la sección instructora, procediendo a otorgar la palabra al denunciante y en seguida al denunciado o defensor (o ambos si así lo solicitan), para exponer sus alegatos. Para que posteriormente (de retirarse al denunciante y al denunciado) la Cámara procederá a discutir y votar las conclusiones formuladas por la sección instructora.

En el supuesto que la Cámara de Diputados resolviera que no es procedente la acusación, el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo. De lo contrario la diputación pondrá a disposición de la Cámara de Senadores al imputado, remitiéndole la acusación y designando una Comisión (de tres diputados) para que sostengan aquella ante el Senado.

Recibida la Cámara de Senadores la acusación, turnará ésta a la Sección de Enjuiciamiento (compuesta por cuatro integrantes de cada comisión), quien emplazará a la partes (Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor), para que presentes por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido el plazo para presentar alegatos

(con/o/sin ellos), la Sección de Enjuiciamiento¹¹⁰ formulará sus conclusiones con motivo de las consideraciones contenidas en la acusación y en su caso en los alegatos presentados, proponiendo la sanción que en su concepto se debe imponer al infractor e invocando los preceptos legales en que se fundan sus conclusiones, para así culminar su actuación entregándolas a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones a la Secretaría de la Cámara, el Presidente del Senado anunciará la fecha en que ha de llevarse a cabo la Audiencia. Procediendo (la Secretaría) a citar a la Comisión de Diputados encargados de sostener la acusación y al acusado o defensor.

A la hora y el día señalado para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores declarará erigida en Jurado de Sentencia y se procederá a dar lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento. Acto continuo se concederá la palabra a las partes, donde una vez concluida su intervención se retiraran del recinto. Procediendo a la discusión y votación de las conclusiones, con base en el acuerdo que se tome, el Presidente hará la declaratoria correspondiente condenando o absolviendo al acusado.¹¹¹

En caso de que se reconozca la presunta responsabilidad política del servidor público, esté deberá ser sanciones conforme con el artículo 110 párrafo tercero, con la destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años.

¹¹⁰ La Sección de Enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación, al acusado (o defensor) si así lo estima necesario o si lo requieren los interesados. De igual forma la Sección practicará todas las diligencias que considere convenientes para integrar su propias conclusiones.

¹¹¹ Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de responsabilidades no admiten medio de impugnación.

Por lo que hace a la prescripción de este tipo de responsabilidad se establece que el juicio político ***sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.***

Es una verdadera lástima que el juicio político sea expuesto tan ampliamente dentro de Nuestro Sistema Constitucional cuando en la práctica poco se ha prosperado. Lo que evidencia que dicho procedimiento sea cada vez más activado por “políticos” (de baja talla) como un medio de coacción o represión en contra de sus adversarios; sin que se llegue más allá de la etapa de la denuncia en la mayoría de los casos, lo que revela sin duda aparte de la poca seriedad en la tramitación, la ineficaz de esta utópica responsabilidad y la impunidad con que se manejan determinados servidores públicos.

2.4.2.2. Responsabilidad Penal.

Las reformas constitucionales de 1989 establecían por lo que se refiere a la responsabilidad penal en su exposición de motivos:

“...Corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidor público, sea con motivo de su cargo, empleo o comisión”.

En este tenor, el texto Constitucional en su artículo 109, fracción II, señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en términos de la legislación penal. Sentando de esta manera las bases jurídicas de la responsabilidad penal, al brindarles a la misma, un marco de autonomía.

Por esta razón nos atrevemos a señalar que la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones (cometidos durante su encargo) resultado de un comportamiento (doloso o culposo) que lesionen valores protegidos por la legislación penal en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

Esta reforma constitucional motivó que el 5 de enero de 1983, se publicara en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al Título Décimo del Código Penal¹¹² (para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal) para quedar estructurado de la siguiente forma:

- Sujetos y reglas para la aplicación de sanciones (artículo 212 y 213).
- Delitos que generan responsabilidad penal
 - Delito de Ejercicio indebido del servicio público (artículo 214);
 - Delito de Abuso de autoridad (artículo 215);
 - Delito de Coalición de servicio público (artículo 216);
 - Delito de Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217);
 - Delito de Concusión (artículo 218);
 - Delito de Intimidación (artículo 219);
 - Delito de Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220);
 - Delito de Tráfico de influencias (artículo 221);
 - Delito de Cohecho (artículo 222);
 - Delito de Peculado (artículo 223);
 - Delito de Enriquecimiento ilícito (artículo 224);

El hecho de que existan un apartado especial en nuestra legislación para los delitos cometidos por los servidores públicos, no implicara la sustracción de la acción de la

¹¹² El jefe del ejecutivo expresaba con respecto a dicha reforma: "el ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros. Sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia. La persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su empleo, cargo o comisión, es solo una parte de la política de renovación moral. Exige, antes que nada que la legislación penal contemple como delito que las conductas a través de la cual se manifiesta la corrupción pública y establezca sanciones efectivas para prevenirla. *Cfr.* MORALES PAULIN, Carlos A, op. cit., 450.

justicia cuando se cometan un ilícito y no se encuentre desempeñando sus funciones como tales o cuando el ilícito no sea el motivo de la misma, por el contrario la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también son responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.¹¹³

Las sanciones aplicables a los servidores públicos así como aquellas personas¹¹⁴ que participen en la perpetuación de algunos de los delitos previstos en el Título Décimo del Código Penal, se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de la materia y las mismas van desde penas privativas de libertad, sanciones económicas,¹¹⁵ destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión pública decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar, es decir, por enriquecimiento ilícito.

□ Declaración de Procedencia.

Como quedo ante expuesto la responsabilidad penal de los servidores públicos se configura cuando estos infringen un precepto contenidos en el apartado especial del Código Penal Federal. No obstante es necesario establecer si dicho servidor público (que hubiese cometido el ilícito) no se encuentra contemplado dentro del párrafo primero y quinto del artículo 111 constitucional, toda vez que los mismos gozan de inmunidad procesal; por lo que no podrán ser sujeto del procedimiento penal en tanto no se les haya retirado dicha protección.

¹¹³ ORTIZ SOLTERO , Sergio M, op. cit., p. 217.

¹¹⁴ La premisa fundamental es que todos los individuos son penalmente responsables por las conductas delictivas que cometan, ya sean o no servidores públicos; en consecuencia, el Código Penal dispone en su artículo 13 quienes son autores o participan del delito. Ibid., p. 216.

¹¹⁵ Los delitos por cuya comisión el autor obtenga un lucro económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberá graduarse de acuerdo con el beneficio obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita; no pudiendo exceder (la sanción económica) de tres tantos de los beneficios o de los daños o perjuicios causados artículo 111, último párrafo constitucional.

Esta prerrogativa constitucional otorga un privilegio procesal en materia penal a determinados servidores públicos de alta jerarquía durante el periodo de su encargo, deriva de la necesidad política de preservar el ejercicio de la función pública. Su función consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin autorización previa de la Cámara de Diputados. A dicha autorización se le ha llamado Declaración de Procedencia.¹¹⁶

Una situación especial se presenta con 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, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal, la cual sólo podrá versar sobre traición a la Patria y Delitos Graves del orden Común.

□ **Procedimiento de Declaración de Procedencia.**

Para iniciar el procedimiento para la declaración de procedencia¹¹⁷ (semejante al correspondiente al juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados), se integrará una Sección Instructora (formada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones que conforman la Cámara), que procurara establecer en un plazo de 60 días hábiles a la presentación de la denuncia un dictamen, donde se presente la subsistencia del fuero constitucional, la existencia del delito, y la probable responsabilidad del inculpado. Posteriormente se abrirá la sección y (con citatorio al inculpado y su defensor, así como al denunciante, querellante, o ministerio público, en

¹¹⁶ "...es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurídico, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra". ORTIZ SOLTERO, Sergio M, *op cit.* pág. 263.

¹¹⁷ No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos que cuentan con inmunidad procesal incurran en delitos durante el tiempo en que esté separado de su cargo por cualquier motivo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar otro cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la Cámara.

su caso), se concederá el uso de la palabra a las partes a fin de que formule sus alegatos, para que subsecuentemente (de retirárseles del recinto a las partes) la Cámara de Diputados integrada como Jurado de Procedencia, proceda a la discusión y votación correspondiente.

Si en la declaración se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, será separado inmediatamente de su cargo, empleo, o comisión, en tanto esté sujeto a proceso penal y puesto a disposición de los tribunales competentes (si que se conceda al responsable la gracia del indulto). En caso de ser negativa la resolución de la Cámara de Diputados, no habrá lugar a procedimientos ulteriores mientras subsista la protección constitucional, es decir, que la negativa de la Cámara no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, puesto que la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación (artículo 111, segundo párrafo). En ese sentido, la responsabilidad por los delitos, serán exigibles de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.¹¹⁸

2.4.2.3. Responsabilidad Civil.

Se identifica tras del análisis del precepto 109 de nuestro máximo ordenamiento, los diferentes tipos (o modalidades) de responsabilidad en que pueden incurrir un servidor público, a excepción de la Responsabilidad Civil cuya base constitucional lo limita al párrafo octavo del artículo 111, que a la letra dice:

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

Al igual que su homóloga del cincuentisiete el texto constitucional maneja en términos similares la responsabilidad civil de los servidores públicos. De lo que concluimos de cualquier servidor público independiente de su forma de incorporación, empleo, cargo, comisión o rango, dispone de inmunidad para responder por sus obligaciones de carácter civil; debiéndose exigir la misma través de la demanda correspondiente.¹¹⁹

La responsabilidad civil tiene sus orígenes en el principio romano de *Lex Aquilia*, el cual señala de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”.¹²⁰ Por ende, quien causa un daño está obligado a reparar o indemnizar, a quien se lo ocasionó, puesto que nadie tiene la obligación de soportar una merma en su persona o patrimonio, sin causa justa. Por ello cuando un servidor público causa un daño o un perjuicio en el ejercicio de sus funciones, se dice que ha incurrido en responsabilidad civil.

Por lo que se refiere a la materia de nuestro análisis entenderemos a esta modalidad (de responsabilidad) como aquella en que incurre un servidor público cuando contraviniendo los ordenamientos legales que regulan su actuación, causando un daño o perjuicio que lo obliga por ende a restaurar o restablecer (a elección del ofendido) la situación a como estaba antes o cuando esto no fuese posible al pago de los daños y perjuicios causados, lo que implica una sanción económica como elemento de responsabilidad.

Con apoyo de lo anterior, entenderemos que la responsabilidad civil¹²¹ de los servidores públicos es el resultado de la acción u omisión que en el desempeño del empleo, cargo

¹¹⁸ Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el art. 111 Constitucional (art. 114 párrafo 2°).

¹¹⁹ Dicho principio “encuentra su base 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 garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con la modalidad que dicte el interés público”. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª. Edic. Porrúa, México 2001, pág. 29.

¹²⁰ El art. 1910 del C. Civil Federal dispone que quien cause daño a otra persona, está obligado a soportar un daño en su persona o bienes, sin causa justa.

¹²¹ De lo expuesto se sintetiza que la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos se integra por los siguientes elementos:

o comisión, ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales del propio Estado¹²² o particulares; quedando por ello obligado a indemnizar o resarcir los bienes o derechos dañados de conformidad con las normas jurídicas.

La cuestión que plantea en este tipo de responsabilidad, radica en definir ¿quién debe responder por el daño causado, el empleado público o el Estado;¹²³ es decir, a quien deberá serle imputable dicha responsabilidad. Para esclarecer esta disyuntiva, hay que tomar en cuenta que el servidor público en ejercicio de la función pública, actúan en nombre del poder u órgano al que pertenece, es decir, manifiesta la voluntad del Estado, y no la suya (propia) como individuo. Por lo que los daños que ocasione deben ser reclamados al órgano para que éste responda por ellos.

La idea de que el Estado no puede permanecer ajeno a las actuación de sus empleados cuando por el ejercicio de sus funciones ocasionen un daño a los particulares fue refrendada con la reforma que adiciono el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2002, y que al respecto dispone que: “la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, **será objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una

-
- a) **EL SUJETO:** que causen el daños o perjuicio deben ser necesariamente servidor público en ejercicio de sus funciones;
 - b) **ACCIÓN U OMISIÓN:** Resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana negligente, imprudente u omisa de lo que la ley ordena.
 - c) **QUE SE CAUSE UN DAÑO** por la comisión u omisión en el ejercicio del servicio público, que se entenderá que afectan el **aspecto material**, cuando exista un menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado por la falta de cumplimiento de una obligación (artículo 2108 C.C.F.); y el **aspecto moral** (artículo 1916 del C.C.F) cuando la afectación se sufra en los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, (de una persona) o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás, es decir, se presumirá cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertas o la integridad física o psíquica de las personas.
 - d) **NEXO CAUSAL:** Implica que el daño que se produce en la esfera del particular sea resultado de la acción u omisión del servidor público, ya que si se genera por otra causa diferente o si interviene excluyentes de responsabilidad la misma no existe.

¹²² Cuando el servidor público causa daño y perjuicios al Estado en sus bienes patrimoniales, con lo que se produce una responsabilidad resarcitoria. Así tenemos que los Artículos 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, disponen que los servidores públicos son responsables administrativamente de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidad que se constituyen y exigen con leyes y procedimientos administrativos de jurisdicción también administrativa.

¹²³ El principio romano contenido en la *Lex Aquila* establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluida de esta obligación. Puesto que el sólo ejercicio de la función pública, por sí, puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares, bien sea por comisión o por omisión, por ello el Estado tiene la obligación de repararlos, en base a estos términos.

indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".¹²⁴

La aludida modificación constitucional sitúa a México con uno de los sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sobre el papel constitucional más avanzados del mundo. Ya que el reconocimiento de la responsabilidad de los órganos del poder público representa una garantía de los administrados en el Estado Democrático de Derecho.

Como ley reglamentaria a la reforma mencionada se publicó el 31 de diciembre del 2004, la Ley Federal de Responsabilidades Patrimoniales del Estado,¹²⁵ cuyo objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quien, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la **actividad administrativa irregular**¹²⁶ del Estado. La misma dispone en su artículo primero que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones que la misma señale.

¹²⁴ Transitorios de dicha reforma señalaban: **UNICO.** El presente decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, con el fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer el debido cumplimiento del decreto, se contará con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado período no será menor a un año ni mayor a dos".

¹²⁵ El transitorio primero dispone que la presente Ley entrará en vigor el primero de enero del año 2005.

¹²⁶ Se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Anteriormente nuestro sistema de responsabilidad civil establecía que el Estado no respondería directamente por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, al disponer en el artículo 1927 del Código Civil Federal¹²⁷ (derogado) que: “el Estado tiene obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta **responsabilidad** será **solidariamente** tratándose de actos ilícitos dolosos, y **subsidiaria** en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servicios públicos.

Aun cuando dicha reforma en su tiempo pretendió modernizar el sistema de responsabilidades civiles, lo cierto es que la misma significó un gran retroceso en aras de perfeccionar la reparación del daño (para los particulares), puesto que la está siguió empantanada.¹²⁸ Por lo que ante su ineficiencia (a diez años de distancia) por fin se advirtió la creación de la actual ley.

2.4.2.4. Responsabilidad Administrativa.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa, concluyó con la reformas constitucionales al Título IV en 1982; el cual dispuso en su artículo 109, fracción tercera las bases conducentes a este tipo de responsabilidad de conformidad con lo siguiente “se aplicaran las 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”.

¹²⁷ Con las reformas publicadas en el D.O.F. el 10 de enero de 1994 al Código Civil, se establecía que tratándose de responsabilidad civil el servidor público respondería de manera directa y el Estado solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos.

¹²⁸ De lo anterior “se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados”. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit.4º. Edic. Porrúa, México 2001, pág. 30.

A la par de estas reformas constitucionales se publicó el 28 de diciembre de 1982, la ley reglamentaria del artículo 113 (constitucional), en el que se fijaba la naturaleza, el objetivo, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, encargado de salvaguardar los valores que presiden el ejercicio de la función pública; adoptando por nombre el de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para ser derogada el 12 de marzo del 2001 de manera parcial (por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales), por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así es como desde hace diecisiete años el interés que detono la responsabilidades administrativa, condujo a que numerosos juristas hablen de la presente en los siguientes términos:

Gabino Fraga,¹²⁹ establece que la responsabilidad administrativa “...tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones”. Mientras que Delgadillo Gutiérrez,¹³⁰ considera que la misma, *se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afectan los valores fundamentales que rigen la Función Pública.*

En este entendido la responsabilidad administrativa de acuerdo a nuestro régimen legal 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 el Código de Conducta Administrativa que previene las veinticuatro fracciones del artículo

¹²⁹ Op cit . p. 141.

¹³⁰ Luis Humberto, op. cit., p. 42.

octavo, de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.¹³¹

A nuestro parecer de las diversas vertientes de responsabilidad de los servidores públicos, la administrativa¹³² nos remitirá obligadamente al servicios público; en virtud, de que el incumplimiento de las obligaciones en que incurren el servidor público como consecuencia de su función, afectan el ámbito interno de la Administración Pública. Esto es, que la responsabilidad administrativa nace por los actos u omisiones ilegales, deshonrosos, desleales, parciales e ineficientes en que incurre un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, originando con ello la instrucción del procedimiento administrativo por la autoridad competente, que de verificar que existen elementos que presuman la responsabilidad impondrán las sanción correspondiente de acuerdo a la ley.

□ Marco legal federal.

Como se señalo anteriormente el marco normativo de la responsabilidad administrativa lo integra fundamentalmente la propia Constitución en su Título Cuarto (reformado del 28 de diciembre de 1982), en sus preceptos 109, fracción III y 113. Así como en un primer momento por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos,¹³³ (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del ese mismo año), que sería derogada parcialmente en sus Títulos primero, tercero y cuarto sólo en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que se

¹³¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, op. cit., p. 127

¹³² Cfr. La responsabilidad administrativa constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, que se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo I, Editorial LIMUSA, 2da. edic. México, 2004, pág.191.

¹³³ Que abrogaría la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y a los Altos Funcionarios de los Estados expedida en 1980, como resultado de las demandas de un pueblo cansado de la corrupción, que sería adoptado (hábilmente) como lema de campaña por el licenciado de la Miguel de la Madrid, para obtener la presidencia de la República, a fin de impulsar la tan anhelada "reforma moral de la sociedad" y dar por terminado con este terrible problema.

desempeñan en los órganos de gobierno federales: por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo del 2002, que se encuentra vigente actualmente; y en la cual se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Es menester señalar, que dado que este tipo de responsabilidad es el objeto del presente estudio, en el subsecuente capítulo, nos centraremos de manera exclusiva Sistema Disciplinario de Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos federales, por lo que de antemano, dejamos establecido la exclusión de cualquier reminiscencia de las diversas vertientes de responsabilidad aducidas.

De lo expuesto en el presente capítulo finalizaremos señalando que es vital para la conservación del Estado en virtud de las tareas que tiene encomendadas, se elija o designe para el desempeño de sus funciones públicas, al personal más calificado en el aspecto profesional y moral, (por lo menos esto es lo que se establece en el campo del deber ser, pero no así en el del ser; donde en ocasiones observamos todo lo contrario). Por esta razón la doctrina mexicana a partir de la reforma constitucional de 1982 estableció las bases que regularán la actuación de los servidores públicos, previniendo y sancionando la inmoralidad social y la corrupción en un sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

3.1. SISTEMA DISCIPLINARIO.

Desde la antigüedad¹³⁴ el fenómeno disciplinario estuvo ligado a las organizaciones sociales (jerarquizadas); que como hecho connatural e indispensable ha permitido corregir las faltas de sus miembros y mantener el orden así como el rumbo previamente determinado en vías de la consecución de sus objetivos.

Por su parte, el desarrollo de la Potestad Disciplinaria fue instituido por la Iglesia Católica, que a través de sus oficios que aparejaban sus sanciones, garantizaba el recto cumplimiento de los deberes impuestos a sus titulares. Con el paso del tiempo dicho régimen se perfecciono ya no sólo previendo las sanciones sino también las faltas disciplinarias, las que posteriormente sería adoptados por el Estado Prusiano como ley para determinar los delitos disciplinarios de sus funcionarios.

Con el devenir de la historia llegamos al Estado Absolutista, donde el Poder Disciplinario era ejercido por el Rey sin más límite que el “Poder Divino”. Por el contrario en el Estado Liberal de Derecho, la autoridad se encuentra ya subordinada a una ley, por lo que el Poder Disciplinario adopta diversos tintes¹³⁵ que permitieron mantener una fidelidad y coacción por los valores y obligaciones (deontológico) que son incrustados como parte medular del ejercicio de la Función Pública; logrando con ello asumir el control estatal sobre los empleados, inhibiendo de esta manera sustancialmente las

¹³⁴ El Poder Disciplinario es un fenómeno que se encuentra presente en las organizaciones de todos los tiempos cuyo objeto es al mantener la certidumbre y la legalidad determinadas para concretizar las metas y objetivos organizacionales. Por lo que se refiere a la Administración Pública, éste se plasma a fin de evitar desviaciones que afecten su óptimo funcionamiento.

¹³⁵ “... el Poder Disciplinario del superior jerárquico sobre sus súbditos está reglamentado en la constitución y en la ley. De aquí que resulte el poder disciplinario es también una limitante para la autoridad administrativa, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de los infractores, las sanciones que puede imponer y los procedimientos que deben realizar.” RAMOS TORRES, Daniel, *Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos*, 1ª. edic. Editorial ENAP, México, 2003, p. 1.

prácticas arbitrarias y corruptas que mermaban la buena marcha de la Administración Pública.

Hoy en día las exigencias internacionales acrecientan los imperativos del Estado, sobre todo en aquellos que se jacten de democráticos y cuyo reto consiste en convertir a la Administración Pública en una caja de cristal, a fin de hacer de lo público más público. Bajo estas exigencias el desarrollo y regulación del Derecho Disciplinario, sin duda a implicado una tarea exhaustiva para todos los gobiernos, que durante su larga y tortuosa travesía han visto sus aspiraciones (en muchos casos) irse por la borda.

Bajo este tenor México a principios de la década de los ochenta, reformó el Título IV constitucional; expidiendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecería (por primera vez) las bases del Derecho Disciplinario, al crear un sistema de responsabilidades, en el que se formularon y unificaron una serie de criterios legales dando así nacimiento a procedimientos autónomos.¹³⁶

Con la aparición en nuestro país del Derecho Disciplinario (se crearon diversos ordenamientos que lo diversificaron), se provocó en el espíritu del jurista la inquietud por explorar la novedosa **responsabilidad administrativa**, la cual sin temor a equivocarnos fue quien cautivo la mirada de propios y extraños por los nuevos conceptos que integraba al sistema jurídico.

En la actualidad dicha materia sigue arrojando numerosos conflictos (por resolver), por lo que inquietos apasionados en este campo nos damos a la tarea de adentrarnos dentro de la vorágine legislativa a fin de conocer las reglas, los mecanismos y procedimientos que rodean a las instituciones encargadas del desarrollo de la misma, a fin establecer su grado de efectividad.

3.1.1. Concepto.

Para establecer los alcances del Sistema Disciplinario, iniciaremos definiendo disciplinario como lo relativo al régimen que establece subordinación y obediencia así como la pena que se impone por vía correctiva entre los miembros de un cuerpo a fin de mantener el orden. Con dicha concepción observamos que el término disciplinario puede ser empleado en varias acepciones, sin embargo, corresponde al presente estudio establecerlo como rama especializada del Derecho relativo a la Función Pública.

Antes de avanzar con el desarrollo del tema creemos conveniente establecer que la Potestad Disciplinaria es la facultad del Estado, de aplicar entre sus empleados las sanciones correspondientes por el incumplimiento de sus obligaciones o deberes administrativos en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, con el propósito de corregir los errores y anomalías que los servidores públicos cometen, para así encauzar de nueva cuenta la acción de la Administración Pública a los valores que tutela.

Como señalábamos anteriormente debido a lo complejo y novedoso de la materia, esta ha generado el interés en numerosos juristas que definen al Derecho Disciplinario en los siguientes términos:

Para Juan Manuel Trayter,¹³⁷ es el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y prevén las sanciones a imponer por la Administración Pública a resultas de un procedimiento administrativo especial.

¹³⁶ Dicha innovación representó un gran avance en el campo del Derecho pero ello no implica que a la fecha pueda promulgarse su triunfo.

¹³⁷ JIMÉNEZ, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 23.

Consideramos que dicha concepción resulta incompleta y ajena tratándose de la regulación jurídica mexicana, por lo que ante tal situación preferimos asirnos a lo esbozado por el Doctor Castrejón,¹³⁸ quien lo define 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, con arreglo en lo dispuesto por los artículos 89, fracción I y II, y 90 Constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajusten a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución, igualmente, resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establecen los procedimientos para la imposición de dichas sanciones.

De los criterios expuesto nos atrevemos a señalar que el Derecho Disciplinario de la Función Pública dentro del nuestro Sistema Legal, se entenderá como el **conjunto de ordenamientos jurídicos** en el que la Administración Pública establece valores y obligaciones a que estará sujeto todo servidor público resultado de la relación laboral que sostiene con el Estado. Y en los que se determina su responsabilidad, el poder o facultades disciplinarias, las sanciones a imponer por la autoridad disciplinaria¹³⁹ competente a través de un procedimiento administrativo especial y los medios de impugnación a favor de los sancionados.

3.1.2. Naturaleza jurídica.

La doctrina ha establecido naturaleza jurídica de la responsabilidad disciplinaria en diversos enfoques entre los que encontramos aquellos que le atribuye una naturaleza Penal, Civil, Labora y asta Administrativa. A continuación analizaremos a fin de

¹³⁸ CASTREJON GARCÍA, GABINO E., *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Méx. 1ª.edic., Cárdenas Editores, 2003, p.153.

¹³⁹ La autoridad disciplinaria actúa en consecuencia de una acción u omisión (en el ejercicio del cargo) que genera una conducta antijurídica que lesiona valores y obligaciones del servicio público previamente tipificadas. A través de esta potestad la administración pública impone las sanciones exclusivamente

esclarecer si la misma pertenece alguna de éstas o si en definitiva debe considerarse como una rama autónoma a ellas.

Derecho Penal. La misma es consecuencia de las imprecisiones del Constituyente al emplear de manera indistinta (hasta antes de la reformas de 1982) el término delito en los delitos oficiales, delitos comunes, delitos graves, infracciones y omisiones. Resultado de esta selva semántica se llegó a desprender que las infracciones consistían en delitos cuya pena o sanción era “leve” y que por lo tanto debían ser regulados a través de otros ordenamientos distintos al Código Penal encargado de regular los “delitos graves” de los funcionarios.

Consideramos a esta corriente poco afortunada por ser producto de una errónea apreciación conceptual entre pena y sanción disciplinaria. En este sentido dicha corriente no encuentra razón de ser, puesto que los valores que tutela la responsabilidad disciplinaria así como a la naturaleza de sus sanciones son distintas a las aplicadas en materia penal.¹⁴⁰

Derecho Civil: Laband defensor de esta tesis establece que la sanción disciplinaria (al ser distinta de la penal) es equiparable a la civil producto de la relación contractual existente entre el Estado y sus empleados. Dicha teoría se descartada en virtud de que la relación que presta el empleado al Estado es de carácter público, es decir, que la actuación del servidor público es una expresión del poder estatal. Además de que las

a las personas que sustentan el cargo de servidores públicos, sujetándolos a los procedimientos administrativos específicamente diseñados para ello, garantizando de esta manera la máxima imparcialidad y rectitud en el ejercicio del poder sancionador.

¹⁴⁰ Tanto en la materia penal como en la disciplinaria se manifiesta mediante la imposición de sanciones; la diferencia radica, en que la prescripción de las infracciones es distinta, que son reguladas y sancionadas mediante procedimientos y autoridades distintas y autónomas (artículo 73, fracción XXI constitucional). Además de que la materia disciplinaria tiene como objeto exclusivo disciplinar a los servidores públicos que en ejercicio de su empleo, cargo o comisión lesionan intereses públicos.

sanciones disciplinarias¹⁴¹ no siempre tendrán un contenido patrimonial como si sucede tratándose de las de carácter civil.

Derecho Laboral: esta teoría establece la identificación de ambas materias en razón, de que en las relaciones prestacionales el fenómeno disciplinario se manifiesta como resultado del incumplimiento de las obligaciones. Toda vez que se otorga al patrón la facultad de corregir las conductas indebidas que afectan el desempeño de las labores. Esta corriente es desecha, puesto que las normas, principios e instituciones que regula el Derecho Disciplinario tienen una identidad diferente a la laboral que se encarga de regular el equilibrio entre el capital y trabajo.

Derecho Administrativo: Esta tesis (de las más acertadas) tiene su base en el postulados de que el derecho administrativo ha regulado el fenómeno disciplinario en la función pública, por tratarse de una materia que se manifiesta en la función administrativa, en la que participa sujetos de Derecho Administrativo que se encuentran regulados por leyes de esta naturaleza, es decir, 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 que comprende el Derecho Disciplinario, que al no haber sido completamente delimitado se estudia como una parte del Derecho Administrativo.¹⁴²

La postura actual establece la naturaleza jurídica del fenómeno disciplinario como un Derecho Autónomo de la materia penal, civil, laboral o administrativo, en virtud a las características que lo revisten. Al respecto Luis Humberto Delgadillo¹⁴³ expone que el

¹⁴¹ "La relación de servicio en la función pública implica la participación del ente estatal, cuya actuación previamente ha sido delimitada en razón de los intereses de la colectividad; se trata entonces de la protección de un interés de carácter público que en todo momento debe prevalecer sobre el interés privado que informa a la otra parte. En razón de los mismo, no debe existir autonomía de la voluntad del ente público, el cual debe actuar conforme a lo establecido por la norma". DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, INAP A.C., México, 1992, p. 23.

¹⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *ibid.*, p. 24.

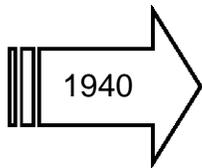
¹⁴³ Véase: *op. cit.*, pp. 21 - 22.

Derecho Disciplinario en la función pública es una rama especializada del Derecho, que posee sus propios principios, normas, procedimientos y órganos disciplinarios relativos a un fenómeno particular pero que el mismo no se puede juzgar como autónomo.

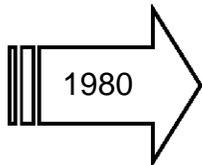
3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.2.1. Antecedentes.

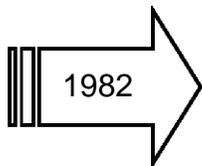
A partir de la Constitución de 1917 se han expedido tres leyes reglamentarias de su título IV, las mismas fungieron como precedentes de nuestra actual Ley, a continuación estableceremos una breve sinopsis de las mismas.



Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados.



Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.



Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- **LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS**, conocida coloquialmente como “Ley Cárdenas” por ser el Presidente Lázaro quien expediría el primer Decreto reglamentarios del Título IV constitucional el 21 de febrero de 1940.¹⁴⁴

Dicho ordenamiento se integraba por seis títulos cuyo contenido a grosso modo era el siguiente:

- Responsabilidad para los funcionarios y empleados de la Federación por los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo (artículo 1);
- Aun cuando no definió los delitos oficiales, si determino cuáles son los imputables a los altos funcionarios (aforados) y de aquellos que no lo eran (artículo 13);
- Definió las faltas oficiales (por exclusión) como “ las infracciones a la Constitución y a las leyes federales, no señaladas como delito”. Asimismo señalo que las sanciones a estas faltas se prescribirán en las leyes y reglamentos respectivos (artículo 16);
- Introdujo el concepto de reparación del daño el cual podía ser demandado por particulares y por la propia federación a costa del funcionario o empleado cuando éste actuará sin la responsabilidad del Estado;
- Estableció el procedimiento de remoción de los funcionarios judiciales;
- Instituyó la figura jurídica de enriquecimiento inexplicable y por ende el aseguramiento de bienes;
- Estableció la obligación de los funcionario a realizar su manifestación de bienes;
- A los gobernadores y diputados (funcionario locales) les señala como responsables en su calidad de auxiliares de la federación;
- Concedió la Acción Popular para denunciar los delitos y faltas oficiales;

¹⁴⁴ Veintidós años tendrían que pasar para que por fin se publicará el 21 de febrero de 1940 la primera ley reglamentaria del Título IV Constitucional.

- Sancionó las faltas oficiales con una suspensión del cargo de uno a seis meses (17);
- **Esta ley relacionó en setenta y dos fracciones los delitos oficiales de los funcionario no considerados en el numeral 108 constitucional. Las fracciones estaban ordenadas en orden creciente, según la gravedad del delito, con excepción de la fracciones LXI y la LXXI (artículo 18);**

	DELITOS COMETIDOS	SANCIÓN
F	I – IV	▪ Prisión de 3 días a 1 año y multa de 50 a 500 pesos. Además de estas penas, las personas que cometieran el delito a que se refiere la fracción I, en términos de la fracción XI, quedará obligada a devolver los sueldos o emolumentos recibidos.
	VII	▪ Prisión de 6 meses a 2 años y multa de 25 a 1000 pesos.
A	VIII	▪ Prisión de 3 meses a 5 años y multas hasta de 2000 pesos.
	IX – XXIII	▪ Prisión de 6 meses a 6 años y multas hasta de 25000 pesos y destitución del empleo.
C	XXIV	▪ Destitución del empleo e inhabilitación para obtener puesto por un término de 2 a 6 años y multa igual al doble de la cantidad que hubiese recibido indebidamente. Si ésta se pasa de cien pesos, se le impondrán, además, de 3 meses a 2 años de prisión.
	XXV - XXIV	▪ Prisión de 2 a 10 años, destitución y multa de 500 a 2000 pesos;
O	XXVII	▪ Prisión de 6 meses a 2 años, multa de 10 a 2000 mil pesos, destitución e inhabilitación por 2 a 6 años; si se devolviese lo sustraído dentro de los diez días siguientes al que se haya descubierto; la prisión sería de 1 a 6 meses, quedando subsistentes las demás sanciones;
	XXVIII -LV	▪ Prisión de 1 a 9 años, destitución y multa de 100 a 200 pesos;
E	LVI - LXXI	▪ Suspensión de 1 mes a 1 año, destitución o multa de 50 a 1000 pesos.
	LXXXII	▪ Las que establecen las leyes especiales.

- Determinó las sanciones aplicables a los funcionarios que cometían un delitos y que consistían en la destitución del cargo, privación de honor y la inhabilitación en las siguientes vertientes (artículo 19);¹⁴⁵
- Dispuso que el Presidente de la República solo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después; y
- Señalo como necesaria de la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados por la comisión de delitos comunes cometidos por Altos funcionarios y señala quienes son considerados como tales.

Por desgracia la “Ley Cárdenas”, no introdujo avances en materia de la responsabilidad administrativa, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales dejando el carácter disciplinario a las leyes sustantivas así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias.

- **La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales**, conocida como “Ley López Portillo”, por ser éste quien enviara la iniciativa de reformas durante el periodo de su encargo en la presidencia, fue publicada el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación. La misma se integraba por cinco títulos (92 artículos) y con algunos cambios era similar a su antecesora, por lo cual no logró establecerse los procedimientos y autoridades para sancionar, ni precisó la naturaleza administrativa derivada de su calidad de empleado o funcionario participe en el ejercicio de la función pública.

¹⁴⁵ Como punto a considerarse los artículos 18 y 19 señalan la preocupación del legislador por establecer la existencia de la gravedad en la responsabilidad, puesto que las sanciones se aplicaban de manera gradual de acuerdo a la gravedad de la infracción.

Dentro de los cambios que introdujo el citado ordenamiento encontramos:

- Estableció el Principio de Igualdad al señalar que tanto funcionarios como empleados son responsables por delitos comunes. Sin embargo determino la diferencia de los funcionarios y los empleados por el Fuero Constitucional de que gozan los primeros;
- Conceptualizó los Delitos como actos u omisiones de los funcionarios o empleados cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunde en perjuicios de los intereses públicos y el buen despacho (afectación grave); y las Faltas Oficiales como infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno;
- Incluyó y modifico el listado de delitos federales;
- Sancionó las faltas oficiales de los funcionarios o empleados sin fuero, con la suspensión del cargo e inhabilitación y a los aforados con la amonestación;
- Extendió el fuero constitucional a los ministros de la Corte de Justicia;
- Estableció el Jurado Popular para los funcionarios y empleados sin fuero;
- Simplificó la exposición de la incoación del procedimiento de los no aforados;
- Mejoró y precisó la figura del enriquecimiento inexplicable; y
- Introdujo dos nuevos conceptos el de Responsabilidad Oficial y Público como adjetivo que calificarían a todos funcionario y empleado.

En síntesis el régimen legal imperativo de las responsabilidades de los servidores públicos hasta antes de las reformas constitucionales al Título IV realizadas el año de 1982, se caracterizaron por enfocarse a la figura de responsabilidad principalmente al ámbito penal, derivada de la comisión de los delitos del orden común.

- **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** del 31 de diciembre de 1982 conocida como “Ley De la Madrid”,¹⁴⁶ fue la tercera Ley reglamentaria del Título IV Constitucional, heredera del Juicio Político y la Declaración de Procedencia, la mismo significó un avance sustancial al implantar la Responsabilidad Administrativa y el Procedimiento Disciplinario.

Dicho ordenamiento nació con cuatro títulos, el primero estableció disposiciones generales, el segundo reguló el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, el tercero se ocupó de la Responsabilidad Administrativa y el cuarto el Registro de la Situación Patrimonial.¹⁴⁷

Entre las innovaciones que introdujo la “Ley De la Madrid” encontramos:

- Definió las conductas que por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se consideran como responsabilidad políticas, imponiéndose en su caso sanciones de esta naturaleza.
- Reguló el procedimiento de Declaración de Procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación para determinar la presunta comisión del delito.
- El título tercero denominado Responsabilidades Administrativas, estableció un código de deberes a los cuales se deben sujetar los servidores públicos federales, los procedimiento de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo sanciones adecuadas para castigar las conductas ilícitas.

¹⁴⁶ Este ordenamiento se creó tras las reformas Constitucionales al Título IV publicadas el 28 de diciembre de 1982, de donde se desprende que la intención del Poder Revisor de aquellas fue la de crear un sistema de normas conducentes, encaminadas a erradicar la irresponsabilidad del servidor público que se caracterizaba por su ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; lo que implicaba un grave deterioro no sólo de la imagen de la Administración Pública, sino un detrimento en el patrimonio del Estado.

¹⁴⁷ Con la reformas de 1997 se agregó a dicha ley un título V, De las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Organo Ejecutivo del D. F.

- El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos sustituyó el obsoleto registro de manifestación de bienes, para dar seguimiento y control a la evolución del patrimonio de los servidores públicos. El mismo se convirtió en un importante elemento para detectar casos de enriquecimiento ilícito. Ya que el servidor público, que estando obligado a presentar su declaración no lo hiciera, se le dejaba sin efecto su nombramiento. Asimismo la ley otorgo facultades para practicar visita de investigación o auditoría para comprobar el origen lícito del patrimonio de los servidores públicos.
- Establecida la prohibió a los servidores públicos de recibir dádivas y regalos.
- Prohibió de que los servidores públicos otorgaran empleos, cargos o comisiones a familiares o/a terceros con los cuales tuviera relaciones profesionales, laborales o de negocios, así como para los socios de sociedades en las cuales el servidor público o sus familiares tuvieran intereses.
- La actual **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** del 2002. Cuarta ley reglamentaria del Título IV Constitucional; tiene por objeto regular (artículo 1) los sujetos de responsabilidades administrativas en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Es decir que la misma sólo heredó de su antecesora la regulación sobre la responsabilidad administrativa, y el registro patrimonial de los servidores públicos.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Dejando subsistente en su antecesora la regulación sobre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Dicho ordenamiento se encuentra contemplada en los siguientes cuatro títulos:

- El Título Primero de las “Disposiciones Generales”.
- El Título Segundo denominado “Responsabilidades Administrativas”, establece el Código de Deberes a los que están sujetos los servidores públicos federales, los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo sanciones adecuadas para castigar las conductas contrarias al Derecho Disciplinario de la Función Pública.
- El Título Tercero denominado “Registro Patrimonial de los Servidores Público”, faculta a la Secretaría de la Función Pública para llevar dicho registro y dar seguimiento a través de investigaciones y auditorías, que determinan el origen lícito o ilícito de los bienes que se conducen como dueño. El registro de situación patrimonial sigue siendo un importante elemento para detectar y sancionar casos de enriquecimiento ilícito de servidores público.
- El Título Cuarto denominado de la “Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado Ejercicio del Servidor Público” (aspecto nuevo en la Ley), ordena que las Dependencia y Entidades Federales, elaboren un diagnóstico con el objeto de delimitar sus funciones y poder establecer acciones para definir conductas apropiadas en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones, las cuales se evaluarán y actualizarán anualmente.

3.2.2. Sujetos de Responsabilidad Administrativa en el Servicio Público Federal.

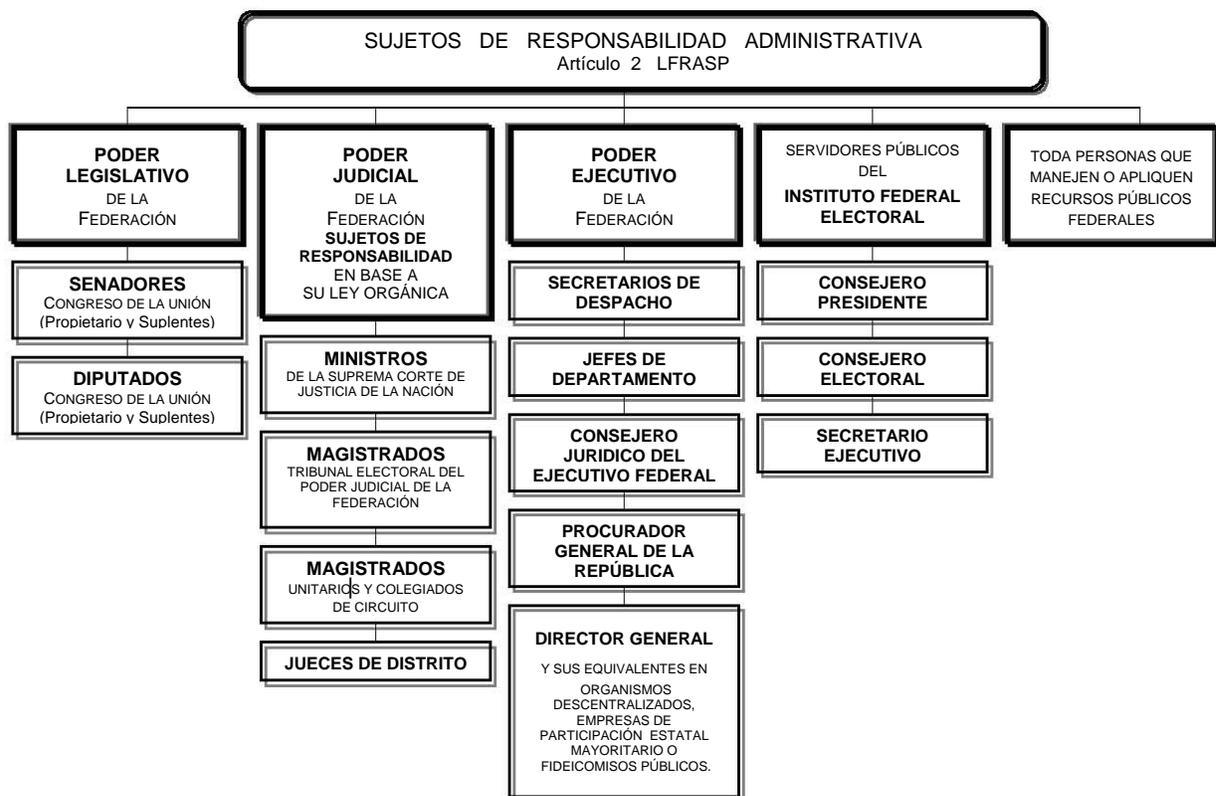
Partiendo de la base Constitucional son sujetos de responsabilidad todos los servidores públicos enunciados por el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento.¹⁴⁹ Sin

¹⁴⁹ Con excepción del Presidente de la República que como lo establece el propio artículo 108 constitucional, sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

embargo, por ser el objeto del presente trabajo el ámbito de responsabilidad administrativa federal, estudiaremos de manera exclusiva sólo aquellos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas¹⁵⁰ en términos de su artículo dos establece con tal categoría:

“ 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.”

En base a lo anterior se establece el presente diagrama de los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa.



¹⁵⁰ El párrafo segundo del artículo 2º. transitorio de la Ley Fox señala: " las disposiciones de la Ley Federa de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal ".

3.2.3. Autoridades Competentes.

Con las reformas legislativas en materia de responsabilidad efectuadas en el régimen De la Madrid (1982),¹⁵¹ donde sentó el Sistema Disciplinario de la Función Pública, se crearon una serie de órganos a los que se les concedió la facultades para sancionar conductas infractoras y los procedimientos para aplicar las mismas. Con la aparición de la “Ley Fox” dicho catálogo de autoridades se limitó, a sólo aquellas que tendrían competencia en materia de responsabilidades administrativas y nivel federal quedando en los siguientes términos:

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

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;¹⁵²
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e Instituciones que determinen las leyes.

¹⁵¹ La Ley de 1982 reconocía que cada Poder debía establecer órganos y sistemas para sancionar las infracciones disciplinarias, ordenando a la SCJN, al Tribunal Superior de Justicia del D.F. y a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, el establecer órganos y sistemas para determinar las responsabilidades administrativas y aplicar sanciones disciplinarias. Asimismo otorgó facultades para imponer sanciones disciplinarias a las Contralorías Internas de cada Dependencia y a la Sec. de la Contraloría General de la Federación.

¹⁵² Dependencia del Ejecutivo Federal que como máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas es constituida como un órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamental. Dotada para el ejercicio de sus funciones de las atribuciones de Control, de Coordinación y Compensación, Fiscalización y Vigilancia (art. 37 de la LOAPF).

Por su parte el artículo cuarto de la comentada ley señala que para investigación, tramitación, substanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos¹⁵³ y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

3.2.4. Código Administrativo de Conducta.

Como quedó anteriormente expuesto, por el sólo hecho de formar parte del Estado el individuo queda sometido a las obligaciones que él mismo le imponga, a dicho estado se le conocerá como **general de sujeción**. Una situación distinta se presenta cuando el individuo se incorpora al ejercicio del poder estatal, puesto que a sus obligaciones de gobernado se adicionan otras (obligaciones) producto de su calidad de servidor, originándose con ello un **estado especial de sujeción**. Dicho estado además de las obligaciones prestacionales que conlleva, trae aparejado el compromiso de ajustar la actuación del servidor público a una ética particular impuesta por el poder del Estado a fin de salvaguardar la función pública.

Con las aludidas reformas constitucionales de 1989 que incrustaron los principios de lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia, que definirían desde ese momento las directrices en el desempeño de la función pública (art.113). Se logró no solo establecer un marco legal que hiciera las veces del Código de Conducta dentro del servicio público, sino además establecer el procedimiento a seguir y las sanciones conducentes en caso de violaciones a dichas obligaciones, lo cual constituyó un loable esfuerzo al subsanar las lagunas que la legislación había arrastrado durante años.

¹⁵³ El titular de las Contralorías Internas de cada dependencia entre las atribuciones que se les confieren se encuentran el prevenir, vigilar, apoyar y sancionar la actuación del servidor público en términos de la Ley.

En el ánimo de dicha reforma se publica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (que al igual que su antecesora), establece un amplio Código de Obligaciones a que estará sujeta la actuación de todos los servidores públicos a fin de preservar los valores,¹⁵⁴ que resguarda el ejercicio de la función pública. Dicho catálogo es contemplado por las 24 fracciones del artículo 8 del multicitado ordenamiento; y además de forma parte de la guía “ética” a que deberán estar sujeta la actuación de todo servidor público, servirán como soporte para tipificar las infracciones que se producen por la inobservancia de la disciplina, lo que dará lugar a que se inicie el procedimiento para sancionar administrativamente.

3.2.4.1. Clasificación en atención al principio que tutela.

El artículo 113 de nuestro máximo ordenamientos establece que “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...”.

Bajo éste mandato el legislador retoma dichos principios y los plasma en un Código de Obligaciones a que deberán estar sujeto todo servidor público a fin de no incurrir en responsabilidad administrativa. Como se señalo anteriormente el citado Código se encuentra integrado por las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley en la materia,¹⁵⁵ que a continuación analizaremos, a fin de establecer la relación que desde un punto doctrinal tiene con los principios que se resguardan, sin que ello se considere limitativo ya que entre los cinco valores existe una estrecha vinculación.

¹⁵⁴ El Poder Público establece la disciplina administrativa, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. Así la legislación establece una serie de valores y obligaciones de los servidores públicos y cuyo incumplimiento actualizaba la infracción disciplinaria.

¹⁵⁵ Asimismo el artículo 7 de la ley en cita señala que será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desarrollo de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios ... que rigen el servicio público. Así el principio de **Legalidad** da certidumbre al Estado de Derecho, el de **eficacia** a una adecuada administración mientras que el de **honradez, lealtad e imparcialidad** se muestra como una ética normativa. Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Porrúa, 1a. edic. Edición México 1995, p. 419

- **Principio de Legalidad:** él mismo exige que la actuación de todo servidor público dentro del ejercicio de su función, deba conducirse conforme con las disposiciones jurídicas establecidas, es decir, observando las normas que les confieren facultades o regulen su ejercicio a fin de impedir los abusos de poder. En ese sentido encontramos que este principio se encuentra resguardado en las obligaciones contenidas en las fracciones que a continuación enumeraremos:
 - II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
 - VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que se preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disciplina jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
 - 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;
 - XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
 - XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
- **Principio de Honradez:** implica que la actuación del servidor público, durante el ejercicio de su función debe caracterizarse por ser honesta, esto es, libre de desvíos de cualquier naturaleza a fin de no lesionar la confianza y buena imagen de la Administración Pública. Así entre las obligaciones que tutela dicho principio encontramos:

- III. Utilizar los recursos que tengan 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;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga 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 (su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relación profesional, laborales o de negocios, para socios o sociedades de las que el servidor público las personas antes referidas formen o hayan formado parte), que proceda 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 por 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 conflictos, 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;
- 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 que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que hayan

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.

- **Principio de Lealtad:** se asume con el nombramiento, cuando el servidor público se compromete a ser leal al régimen jurídico, a las Instituciones y al propio Estado. Con relación a las obligaciones a que hacen referencia a dicho principio tenemos:
 - Cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
 - **V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;**
 - VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
 - XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegase a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

- **Principio de Imparcialidad:** la observancia del citado principio para el servidor público implica que deberá mantenerse ajeno a intereses de tipo personal, además de la imperiosa obligación de dar un trato de igualdad a todas las personas con que tengan relación motivo de su función o cargo debiendo evitar en todo momento el beneficiar a unos cuantos en perjuicio de otros. Así las obligaciones que tutela la Imparcialidad las encontramos definidas en las siguientes fracciones:
 - XI. Excusarse de intervenir, por motivos de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personales, 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 relación profesional, laborales o de negocios, para socios o sociedades de las que el servidor público las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

- 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 que pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- **Principio de Eficiencia:** dicho principio implica para el servidor público la obtención de los mejores resultados aprovechando al máximo los recursos con que dispone. Ubicando entre las obligaciones que tutela las siguientes:
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezca las disposiciones legales correspondientes;
 - 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 queja y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
 - XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
 - 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.

Creemos conviene aclarar que dichas obligaciones no solo se encuentran contempladas en este ordenamiento, ya que como veremos mas adelante existen otros

ordenamientos que consignan otro tipo de obligaciones de acuerdo con la función específica que realice el servidor público en el marco de la legislación sobre la materia o reglamento interno de cada dependencia. Sin embargo, cabe señalar que el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo (8) dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

3.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Se ha identificado al Procedimiento Disciplinario Administrativo¹⁵⁶ como la sucesión de actos y hechos que teniendo una vinculación, permitan a las autoridades competentes imponer la sanción administrativa a los servidores públicos que contravienen la hipótesis legal contenida en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Para tales efectos, dicho procedimiento se desarrollará en forma autónoma respecto de los demás procedimientos de otra naturaleza, de acuerdo a la Ley (artículo 6).

La regulación del Procedimiento Disciplinario Administrativo se encuentra contenido en el artículo 21 de la Ley; éste se encuentra dividida en dos grandes rubros; el primero de ellos, denominado **Procedimiento de Investigación** que se inicia a través de los medios de control interno¹⁵⁷ de la Administración Pública, ya que (de acuerdo al artículo 20 del citado ordenamiento), éstos se encuentra facultado para realizar investigaciones a efecto de detectar posibles conductas que puedan derivar en responsabilidad administrativa. Dicha etapa del procedimiento incluirán las siguientes fases: a)

¹⁵⁶ Son diversas las formas en que la Ley denominado a este procedimiento (procedimiento disciplinario, procedimiento administrativo, procedimiento administrativo disciplinario) dichas variaciones ha traído como consecuencia dudas al utilizar este y otros términos.

¹⁵⁷ La Secretaría, el contralor interno, así como el titular del área de auditoría, de quejas y responsabilidades.

Recepción de la Queja o Denuncia, b) Admisión de la Queja o Denuncia, c) Ratificación y Salvaguardas y d) Investigación de la Queja o Denuncia.

Por cuanto hace a la segunda parte del procedimiento esta se ha designado como **Administrativo Sancionador**; el mismo comienza una vez que se detecta irregularidades en el desempeño de un servidor público dando con ello paso a la incoación del procedimiento en su contra, a efecto de determinar la existencia o no de responsabilidad y en su caso imponer la sanción correspondiente. Esté se integra a su vez por las siguientes fases: a) la Citación, b) la Notificación, c) la Audiencia, d) las Pruebas y e) la Resolución.

Diagrama de la estructura del Procedimiento Administrativo Disciplinario:



3.3.1. Procedimiento de Investigación.

3.3.1.1. La Recepción de la Queja o Denuncia.

El procedimiento disciplinario se puede iniciar de oficio¹⁵⁸ o por la presentación de la queja o denuncia del “interesado” en contra del servidores público, por el presunto incumplimiento de las obligaciones a su cargo, ante la Unidad de Quejas y Denuncias de las dependencias y entidades correspondientes. Dicha queja o denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan admitir la presunta responsabilidad del servidor público.¹⁵⁹ Y ante la presentación de la misma, deberá acusarse de recibo por parte del personal designado¹⁶⁰ para tal efecto.

3.3.1.2. La Admisión de la Queja o Denuncia.

Durante la admisión, se deberá integrar la documentación o información correspondiente a la queja o denuncia, que permitan al órgano administrativo competente allegarse de los elementos necesarios que hagan posible el inicio del la investigación del procedimiento. En este sentido las Unidades de Quejas y Denuncias deberá verificar que las quejas o denuncias presentadas aparte de ser imputables a un servidor público, verse sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad. Asimismo que sea competencia de Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia y remitirla de inmediatos a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Función Pública para que procedan según corresponda.

¹⁵⁸ El procedimiento disciplinario puede iniciarse a través de los medios de control interno, en virtud de que se encuentran facultados para realizar investigaciones a efecto de detectar posibles conductas que deriven en responsabilidades administrativas, (a través de operativos o auditorias, entre otras formas) y en el caso de detectar irregularidades en el desempeño de un servidor público puede dar paso a la incoación del procedimiento disciplinario en su contra a efecto de determinar la no existencia de responsabilidad administrativa o imponer la sanción correspondiente (21).

¹⁵⁹ Deberá presentarse por escrito, estableciendo el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciante, lugar de adscripción y de ser posible aportará los elementos de prueba que estén a su alcance.

¹⁶⁰ La Sec. de la Función Pública, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de queja y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas. Así incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interposición persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de queja y denuncias.

3.3.1.3. La Ratificación y Salvaguardas.

Si durante el procedimiento de tramitación de la queja o denuncia, se advierten indicios que hagan presumible la posible responsabilidad administrativa del servidor público, se solicitará la ratificación¹⁶¹ al promovente, a fin de confirmar su interés jurídico. Asimismo se le otorgarán las salvaguardas necesarias para evitar así que se le ocasionen molestias indebidas.

3.3.1.4. La Investigación de la Queja o Denuncia.

Una vez que el interesado ha ratificado su queja o denuncia y se ha satisfecho las salvaguardas, el órgano disciplinario¹⁶² procederá a la etapa de investigación,¹⁶³ en donde se allegará de los elementos de convicción, que robusteciendo los hechos vertidos en la queja o denuncia, a fin de determinar la inexistencia o existencia de una conducta irregular del servidor público y en su caso proseguir con el procedimiento.

Como una medida cautelar la autoridad investigadora, podrán decretar la suspensión temporal¹⁶⁴ de las funciones del presunto responsable, si a su juicio la permanencia de éste pueden entorpecer la conducción o continuidad del procedimiento de investigación

¹⁶¹ "La ratificación "es el acto jurídico que convalida un acto nulo, cuando la causa de la nulidad consiste en la falta de legitimidad o de capacidad de la persona que lo ejecuta. La ratificación se lleva a cabo por la persona que debió ejecutar o autorizar el acto nulo". PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Porrúa, 24a. Edición, México 1998, p. 680.

¹⁶² La Secretaría de la Función Pública, y las contralorías internas federales, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, y las unidades de queja y denuncia llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con el reglamento interno de la SFP.

¹⁶³ Si en el desarrollo de la investigación la Secretaría o el contralor interno, detectan la existencia de un hecho que presuma responsabilidad penal, deberán denunciarlo ante el Ministerio Público...(art. 19 LFRASP).

¹⁶⁴ La única limitante para decretar la suspensión temporal del servidor público, se da cuando su nombramiento lo hubiera realizado el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en cuyo caso se requiere su autorización, igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente si su nombramiento requirió su aprobación (artículo 21, fracc. V).

3.3.2. Procedimiento de Administrativo Sancionador.

3.3.2.1. La Citación.

Concluida la etapa de investigación en la que se establecen la existencia de elementos para instruir el procedimiento, se citara al servidor público presunto responsable a la audiencia; notificando que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos imputados (art. 21, fracc. I). Asimismo se correrá citatorio a la dependencia donde laboren, a fin de que se designe un representante de la dependencia para que asista a la audiencia.

En el citatorio se hará del conocimiento al presunto responsable el lugar, día y hora en que tendrá verificación la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrolla, los actos u omisiones que se le imputen y el derecho a comparecer asistido de un defensor.

3.3.2.2. La Notificación.

La notificación del citatorio¹⁶⁵ se deberá realizar de manera personal, en términos de Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria¹⁶⁶ y con ello se da inicio en strictu sensu al procedimiento administrativo disciplinario.

3.3.2.3. La Audiencia.

Notificado el citatorio, se verificará la Audiencia¹⁶⁷ (en el lugar, día y hora señalados), a la misma deberá acudir el presunto responsable¹⁶⁸ asistido por su defensor a rendir su declaración, manifestando lo que a su derecho convenga conforme a los hechos que le

¹⁶⁵ Respecto del documento en el que conste el citatorio éste deberá cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir deberá de contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que la conducta irregular se realizó, pues sólo de este forma el presunto responsable está en posibilidades de prepara adecuadamente su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.

¹⁶⁶ La ley dispone (art. 47) que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previsto en los Títulos II y III, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁶⁷ Entre la fecha de citación y la de audiencia debe mediar un plazo no menos de cinco ni mayor de quince días hábiles

¹⁶⁸ Si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada se tendrán por cierto los actos u omisiones que se le imputan (art.. 21 fracc. I).

son imputados en el citatorio; ante la presencia del representante de la dependencia o entidad¹⁶⁹ y la autoridad disciplinaria quien deberá levantar una vez concluida¹⁷⁰ la audiencia la correspondiente acta circunstanciada de lo actuado.

3.3.2.4. Las Pruebas.

Concluida la audiencia el artículo 21 fracción II de la Ley en cita, dispone que se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que a su derecho convenga y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen. Pero la Ley es omisa al establecer cuáles son estos, por lo que tendremos que remitirnos al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles (de aplicación supletoria), que establece que serán admitidas como medios de prueba durante el procedimiento, los documentos públicos y/o privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones.

3.3.2.5. La Resolución.

Integrado el expediente con los elementos que permitan tener una clara convicción del fondo de la litis, la autoridad disciplinaria procederá a exteriorizar su voluntad a través de la resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes¹⁷¹ al desahogo de la pruebas que fueron admitidas. Dicha resolución, podrá versar sobre la absolución o inexistencia de responsabilidad o la existencia de la misma. Así los efectos jurídicos

¹⁶⁹ Tratándose del procedimiento disciplinario contemplado en la Ley, corresponde a la autoridad administrativa demostrar fehacientemente la existencia de la conducta por la cual se actualiza las causales de imposición de las sanciones disciplinarias a un servidor público y no a éste probar que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa, en virtud, de que resultaría imposible demostrar un hecho negativo.

¹⁷⁰ Es conveniente señalar este procedimiento no limita el desahogo de la audiencia a una sola, en virtud a lo dispuesto por el art. 21, fracc. IV, párrafo II de la LFRASP. "Si las autoridades encontraran que no cuentan con los elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, podrán disponer la práctica de otras diligencia o citar a otra u otras audiencias.

¹⁷¹ La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá ampliar el plazo para dictar la resolución, por una única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando existan causas justificadas a juicio de las propias autoridades.

de la resolución¹⁷² en caso de ser **absolutoria** adquiere el grado de inamovible e incombustible para el caso de que sea **sancionatoria** se impondrá en este último caso al infractor la sanciones administrativas, que traerá aparejada su ejecución.

Una vez emitida la resolución deberá notificarse dentro los diez días hábiles siguientes al servidor público sujeto al procedimiento y en su caso al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según corresponda a efecto de que sea ejecutada la sanción correspondiente.

Cabe señalar que su ejecución no es inmediata puesto que se encuentra sujeta al derecho del servidor público responsable de interponer los medios de defensa reconocidos por la Ley, por esta situación la resolución emitida en consecuencia se le considera válida pero carente de eficacia hasta que fenezca el plazo para interponer los medios de defensa y así la resolución adquiera el carácter de definitiva.

3.4. SISTEMAS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

3.4.1. Definición.

En el derecho moderno, la imposición de las sanciones se encuentra ligado al poder disciplinario que lleva a cabo los órganos del Estado, en tanto, se les conciba a éstas (sanciones), como el contenido de la norma jurídica que se expresa en la formulación de la misma, por lo que se encuentran en la consecuencia del enunciado hipotético.

En este sentido García Maynez,¹⁷³ define a la sanción como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el objeto, a efecto de

¹⁷² La ley de la materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo, la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que ésta se emita con las formalidades de un acto de autoridad, es decir fundada y motivada y emanada de autoridad competente (14 y 16 constitucional), y en la misma deben expresarse las razones que les permitieron a las autoridades llegar a la conclusión de la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Tratándose de la sanción administrativa¹⁷⁴ la doctrina la considera como el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa, que presume la existencia de un acto ilícito opuesto o que infracción un ordenamiento jurídico administrativo.

En esta tesitura podemos entender que el daño que se causa a la Administración Pública, por la acción u omisión de sus empleados, tiene como consecuencia el castigo consistente en una sanción administrativa. En la practica dicha sanción estrictamente se imponen por infracciones a la disciplina de la Administración Pública teniendo por objeto la reparación del daño, la restricción de la esfera de derechos del infractor y la corrección de lo servidores públicos.

3.4.2. Naturaleza Jurídica.

A fin de determinar la naturaleza de la sanción disciplinaria habrá que atender a las características distintivas de las misma. Bajo este tenor, la sanción disciplinaria sólo se impone a los servidores públicos cuando incumplen los valores o principios de la función pública consignadas en obligaciones administrativas. La imposición de las sanciones la realiza una autoridad administrativa de conformidad con procedimientos administrativos tomando para ello como base la ley disciplinaria.

¹⁷³ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa , S.A., México 1974, p. 294.

¹⁷⁴ "...se desprende que para que exista la sanción disciplinaria, debe existir, como requisito sine qua nom, la relación de subordinación ya que no podemos hablar de este tipo de sanción si el sujeto infractor no se encuentran subordinados al poder estatal. Cfr. VARIOS AUTORES, "Control Externo y Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distritos Federal ", UNAM, 1a. Edición, México 2005, p. 196.

Así podemos establecer que la sanción disciplinaria tiene una naturaleza administrativa, debido a que los órganos que imponen la sanción son autoridades administrativas, que actúan en sede administrativa y conforme a procedimientos administrativos, sin menoscabo de que las resoluciones sancionatorias disciplinarias puedan ser combatidas en sede y por autoridad judicial.

3.4.3. Clasificación de las Sanciones.

Nuestra Carta Magna dispone en el artículo 109 fracción III, que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. En esa tesitura, el artículo 113 en su párrafo primero, prevé la suspensión, inhabilitación y destitución así como las sanciones económicas, que deben decretarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con sus actos u omisiones, pero también señala que el mismo no deberán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ese sentido el artículo 13 la Ley en la materia, señala que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- 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 empleo, cargo o comisiones en el servicio público.**

Lo que se advierte del la lectura del artículo anterior, es que las cinco sanciones citadas siempre tendrán como objeto resguardar la disciplina de la función pública y aunque en el mismos no se establece un orden de prelación para su imposición creemos que siguen un orden descendente.

Asimismo podemos señalar que de acuerdo a su clasificación estas podrán ser por su contenido: **resarcitoria o pecuaria y restrictiva de la esfera jurídica**; así como por sus efectos **correctivas** y en atención a la forma en que adoptan la disciplina **correctiva** en el caso del apercibimiento y **depurativas** en la destitución.

3.4.3.1. Amonestaciones.

La amonestación¹⁷⁵ como sanción ha sido considerada como la corrección de carácter disciplinario mediante la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones; a fin de mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, el órgano competente advierte al empleado público infractor que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función.

La amonestación no es propiamente un sanción ya que no requiere forzosamente de la comisión de una infracción, es decir, que se puede imponer con la sola sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer un ilícito. Además de que la misma no restringe los derechos de los servidores públicos, puesto que de ser amonestado pueden seguir desempeñando sus funciones. En virtud de lo expuesto, debe considerarse (a la amonestación) como una prevención o advertencia que se impone

¹⁷⁵ La amonestación como corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho Canónico, en donde se le identificó como un "remedio penal de índole preventiva a quien se haya próximo a cometer un delito o se sospeche que lo cometió. Dicha palabra deriva del vocablo latino "**admonere**" que significa "hacer presente algo para que se considere, procure o evite. Para el Derecho Procesal Mexicano la amonestación desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, como una simple advertencia para que se guarde el orden y compostura en las actuaciones judiciales, o bien como una

con el propósito de evitar conductas ilícitas, que aunque levemente pueden afectar la buena marcha de la Administración Pública.

Estas finalmente son las razones que nos lleva a afirmar que estrictamente la amonestación más que ser una sanción debe ser considerada como un media correctiva preventiva¹⁷⁶ de inhibición de las faltas a la disciplina, en que pudiera incurrir un servidor público por su mala actuación.

3.4.3.1.1. Modalidades de la Amonestación.

Nuestra legislación considera a la amonestación como una sanción de carácter leve y establece dos modalidades de esta, la pública y la privada. Y ante la omisión (de la Ley) de establecer la diferencia entre una y otra, la Secretaría de la Función Pública como órgano facultado (en la materia) para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la Ley, emitió la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.¹⁷⁷ En el cual dispone entre otros aspectos que “... es **privado** la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será **pública**, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.” Dicho criterio es objetable en atención a lo establecido por el artículo 24 de la LFRASP que al respecto señala que “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

represión para que se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento y como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa o infractora. RAMOS TORRES, David, op. cit., p. 223.

¹⁷⁶ Puesto que su propósito es que el servidor público (infractor) haga conciencia de la conducta ilícita, previniendo la comisión de la conducta ilícita a fin de no incurrir en reincidencia.

¹⁷⁷ Dicho documento fue emitido por la Secretaría de la Contraloría cuando se encontraba en vigor la Ley de Responsabilidades de 1982 de ahí que quizá encuentre incongruencia con la nueva ley.

por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.”

Para el maestro Narciso Sánchez¹⁷⁸ tanto la amonestación pública como privada debe constar por escrito. Y considera que la amonestación es pública cuando la recomendación se realiza en presencia de varios compañeros o utilizando el Diario Oficial de la Federación u otro medio de comunicación social; y es privada cuando se trata entre el superior jerárquico y el subordinado, medidas que dependen de las circunstancias que den motivo a ellas y a la conveniencia de su ejecución.

Por su parte Ramos Torres¹⁷⁹ considera que la amonestación es de carácter privado, cuando sólo constan en el expediente relativo al procedimiento disciplinario, en el Registro de Sanciones y, en el expediente personal del sancionado en razón al principio de seguridad jurídica.¹⁸⁰ Y es de carácter público, cuando en la resolución disciplinaria donde se imponga la amonestación se indique el medio que deberá ser utilizado para que conste por escrito dicha sanción. Que en un principio puede ser el Diario Oficial de la Federación por ser el órgano de difusión oficial del Gobierno Federal, aunque nada impide que se publique en periódicos privados, ya que al no existir disposición expresa queda a juicio de la autoridad sancionadora.

3.4.3.2. Suspensión.

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público queda de manera temporal separado del empleo, cargo o comisión que desempeña, sin que ello implique la terminación definitiva de su encargo.

¹⁷⁸ GÓMEZ, op. cit., p. 438.

¹⁷⁹ David, op. cit., p. 208.

¹⁸⁰ Que establece que todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

La principal característica de la suspensión lo constituye la separación del servidor público por un **tiempo determinado**, esto implica una restricción a su esfera jurídica laboral, seguida de la restricción del cobro del sueldo o salario (remuneración), que culmina con su reincorporación al ejercicio de sus funciones.

El sistema de responsabilidades administrativas federal mexicano contempla a la suspensión en los siguientes preceptos:

- **Artículo 21, fracción V.** Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá 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 resolución que se impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

En este caso la suspensión se considera como una medida precautoria de carácter procedimental, por lo que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público inculpado.

- **Artículo 13, fracción III.** Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

De acuerdo a lo establecido por esta fracción la suspensión en este caso es de naturaleza correctiva, sancionadora y disciplinaria y en estricto sentido es definitiva, puesto que se impone tras resolución administrativa.

Por último señalaremos que la imposición de la sanción suspensión del empleo cargo o comisión será realizada por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente (art. 16, fracc. II).

3.4.3.3. Destitución.

La Destitución es la sanción disciplinaria, por la cual el servidor público responsable es cesado de su empleo, cargo o comisión que venía desarrollando dentro de la función pública y que deja sin efectos su nombramiento.

En este sentido, la destitución es consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que restringe la esfera jurídica del servidor público que al haber infringido la ley es condenado, privándolo de su nombramiento y por ende de todas los derechos y prestaciones de que disfruta producto de él.

Como castigo o corrección la destitución es una sanción que se impone por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, por infracciones graves¹⁸¹ y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

3.4.3.4. Sanción Económica.

De acuerdo por lo dispuesto en artículo 113 de nuestro texto constitucional las sanciones económicas deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos

¹⁸¹ Este tipo de sanción es aplicable regularmente en los casos donde el infractor ha incumplido con las obligaciones del artículo 13 que establece que en el caso de infracciones graves se impondrán, además, las sanciones de destitución. Debemos de tomar en cuenta que no existe un concepto de gravedad en la ley reglamentaria, (brillante omisión del legislador). Y sólo se prevé como infracciones graves el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, a XIV, XVI, XIX, XXII Y XXIII del artículo 8 de la LFRASP.

obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones a que se refiere la fracción II, del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Dicha afirmación es armonizada por lo establecido en el artículo 13, fracción V de la Ley de la materia.

De lo dispuesto por estos dos preceptos, podemos señalar que las sanciones económicas tienen su origen en el incumplimiento de las obligaciones de la función pública en las que se produzcan beneficios económicos o lucro para el infractor o causen daños o perjuicios.¹⁸²

Por su parte el artículo 15 del multicitado ordenamiento establece:

“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios u lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios u 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 u 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 término 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 vigentes en el Distrito Federal”.

¹⁸² En este sentido, la sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar las sanciones económicas con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, op. cit., p. 175.

De dicho fundamento se extrae que la sanción económica:

- La sanción económica impuesta podrá ser **hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenido** o de los daños perjuicios causados, pero no inferior a un tanto del monto de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios causados.
- La resolución mediante la cual se imponen las sanciones económicas, constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose para ellos de la leyes fiscales aplicables.¹⁸³
- Es operante establecer dentro de las resolución administrativa que determina la responsabilidad de los servidores públicos una sanción esencialmente administrativa y otro de tipo económica, en virtud, de que su naturaleza es diferente.
- La sanción económica serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por el Tesorero de la Federación (artículo 16, fracción IV).

En conclusión la sanción económica es la retribución en cantidad líquida, que debe ser pagada por el servidor público, como resultado de la comisión de conductas que ocasionen daños o perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y que le son imputadas mediante una resolución debidamente fundada y motivada por autoridad competente.

¹⁸³ Entre las innovaciones que introdujo la "Ley Fox", encontramos que el monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en forma y término que establece el Código Fiscal de la Federación (artículo 17-A). Otro aspecto novedoso que introdujo la citada ley, fue el **EMBARGO PRECAUTORIO**, (Artículo 16), cuyo objeto es garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, en el supuesto que estos desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculte, enajenen o dilapiden sus bienes, a juicio del la Secretaría, del contralor interno o del área de responsabilidades, podrán solicitar en cualquier fase del procedimiento a la Tesorería de la Federación, proceda sobre los bienes del presunto responsable.

3.4.3.5. Inhabilitación.

Como último concepto de sanción contemplada en la Ley, la inhabilitación es la privación temporal que se impone al servidor público que incurrió en una infracción disciplinaria, para desempeñar de manera absoluta cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado.

La inhabilitación tiene como característica la temporalidad y se ha establecido por el legislador en los siguientes términos:

- **De 6 meses a 1 año:** Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio.
- **De 1 a 10 años:** Cuando el lucro obtenido o el daño causado no exceda de doscientos días de salario mínimo vigente en el D.F.
- **De 10 a 20 años:** Cuando se exceda de dicho limite. Este último plazo también, será aplicable por conductas graves de los servidores públicos

La aplicación de estas sanción corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada (art.16, fracc. III).

Asimismo 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.

Las contradicciones a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

3.4.4. El Registro de Sanciones.

El artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone de manera literal que 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 constaran por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

Por su parte el artículo 40 a que nos remite el dicho numeral dispone:

“ La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de publico:

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes mueble e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.

(...)

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán, la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establece la Secretaría.”

(...) ”

En base al contenido de dicho precepto se establece el Registro que comprende de una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública será la unidad responsable del control y seguimiento del Registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública Federal, así como de la existencia de registros de sanciones por inhabilitación¹⁸⁴ que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

¹⁸⁴ El control de los servidores públicos inhabilitados se llevara mediante libros o secciones especiales, de acuerdo a las características de la autoridad sancionadora, es decir, si es administrativa, legislativa o jurisdiccional; así también están creadas, en cada caso, las correspondientes para las Contralorías Internas de cada dependencia o entidad, para la Cámara de Senadores, jueces penales, Y tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje. En las secciones respectivas se consignarán el periodo de inhabilitación y el cómputo respectivo. ORTIZ SOLTERO, Sergio M, op. cit., p. 189.

3.4.5. Competencia de las autoridades para imposición de las sanciones.

Solo haremos una breve sinopsis de las autoridades competentes, en virtud de que anteriormente se han establecido:

ARTÍCULO 16		
FRACCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONER LA SANCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJECUTARLA
I. Amonestación.	Será impuesta por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Secretaría de la Función Pública; ▪ El Contralor interno; o ▪ El titular del área de responsabilidades. 	Será ejecutada por: El Jefe Inmediato.
II. Suspensión y Destitución.	Será impuesta por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Secretaría de la Función Pública; ▪ El Contralor interno; o ▪ El titular del área de responsabilidades. 	Será ejecutada por: Por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
III. Inhabilitación.	Será impuesta por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Secretaría de la Función Pública; ▪ El Contralor interno; o ▪ El titular del área de responsabilidades. 	Será ejecutada por: En los términos de la resolución dictada.
IV. Sanción Económica.	Será impuesta por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Secretaría de la Función Pública; ▪ El Contralor interno; o ▪ El titular del área de responsabilidades. 	Será ejecutada por: Por la Tesorería de la Federación.

El incumplimiento a lo establecido por dichos artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los Servidores Públicos de la Tesorería de la Federación, serán causa de responsabilidad administrativa.

3.4.6. Consideraciones para la aplicación de sanciones.

Para darle vigencia al principio de legalidad la autoridad al momento de calificar las infracciones e imponer la sanción administrativa deberá tomar en cuenta lo dispuesto por el numeral 14 de la Ley en cita, lo mismo constituirá finalmente la motivación de la sanción, en los siguientes términos:

- **La gravedad de la responsabilidad en que se incurran 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;**

La Constitución dispone en su artículo 14 que “... *la ley señalará los caso de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. **Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.***”

Por lo que se refiere a la actual legislación en materia de responsabilidad administrativa, señala que “... **se considera infracción grave al incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley**” (artículo 13).

Del análisis de dichas fracciones se establece que la gravedad de estas conductas, es resultado de una ventaja obtenida por el servidor público con motivo de las funciones que desarrolla dentro de la administración pública y de la cual deriva un beneficio o

lucro obtenido, pudiendo repercutir el daño en el patrimonio del Estado, o bien, en un detrimento en el servicio.¹⁸⁵

A nuestro juicio creemos muy poco afortunada la redacción que hace el legislador¹⁸⁶ puesto que al determinar bajo criterios tan rígidos que conductas deben ser graves omite muchas otras que pueden afectar aún más el buen despacho de la función pública. De hay que dentro de las propuestas que presentaremos más adelante, convenimos establecer en la Ley las bases o elementos que permitan a la autoridad disciplinaria establecer cuando una conducta debe ser calificada bajo el criterio de grave, a fin de que la misma sirva también para determinar otras conductas causantes de la responsabilidad administrativa que se encuentran dispersas dentro de leyes y reglamentos de la administración pública.

□ **Las circunstancias socioeconómicas del servidor público:**

Este elemento contemplado por la fracción II, del artículo 14, a sido considerado en la practica (al no existir precedente alguno) que entre más elevado sea el nivel socioeconómico del servidor público, mayor será la responsabilidad del infractor. Esté elemento se actualiza con la información relativa a las percepciones recibidas por el servidor público en su labor (licita) desarrollada en la Administración Pública, así como de corroborar sus bienes declarados como propios dentro de su patrimonio.

¹⁸⁵ Sebastián Soler señala que para apreciar la gravedad del hecho se debe tomar en cuenta la naturaleza de la acción, los medios empleados, la importancia de los deberes transgredidos y la extensión del daño o del peligro. Enciclopedia Jurídica Omega, T.XIII, Buenos Aires, Arg. 1969, p. 375.

¹⁸⁶ La anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si contemplaba la gravedad de la infracción como elemento a valor en la imposición de las sanción, pero era omisa en precisar que tipo de conductas podían generar una responsabilidad grave, lo que genero en la mayoría de los casos una sobrevaloración arbitraria de la autoridad, al no contar con parámetros para la imposición de la misma dejando de esta manera al inculpado en un estado de incertidumbre jurídica.

- **El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.**

Como quedó expuesto en el capítulo segundo, las reformas del 28 de diciembre de 1982 al texto Constitucional, pretendieron englobar en un solo concepto absolutamente a todas aquellas personas que trabajan no sólo en la administración pública federal, sino en los Poderes Legislativo y Judicial, asignándoles el calificativo de servidores públicos. Sin embargo, dentro de esta fracción vemos nuevamente la existencia de niveles o categorías que deberán de tomarse en cuenta para determinar la sanción.

Aunque no se especifica su forma de valoración, debemos de considerar que dentro de la individualización se considerará no sólo el puesto, cargo o comisión que desempeña el servidor público, sino además los antecedentes personales, laborales y profesionales del infractor como es su preparación, honestidad, desempeño, experiencia y antigüedad dentro del órgano o dependencia a la que se encuentre adscrito y donde cometió la falta.

- **Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;**

Sin que exista precedente alguno en la legislación que permita definir que debemos de valorar por los elementos consignados en la fracción IV, de artículo 14 de la Ley. Señalaremos que desde el aspecto doctrinal se ha entendido por éstos a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en el que se cometió la infracción así como la forma y grado de intervención del servidor público, que permite valorar la intensidad de la conducta infractora, en culposa o dolosa.

□ **La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;**

El último párrafo del numeral en cita dispone que ***“para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”***

Si bien es cierto que a diferencias de su antecesora la nueva Ley de responsabilidades, ya prevé, los indicios a considerar para determinar cuando se está ante un caso de reincidencia; también lo es de que la misma, es omisa en precisar las consecuencias o tratamientos especiales que han de seguirse para el servidor público reincidente.

□ **El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones:**

Como elemento último a considerar para la imposición de las sanciones el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado al Estado que derive del incumplimiento de las obligaciones que deben observar el servidor público, evidencian el carácter del incriminatorio del acto desde el punto de vista social, atento a que el Estado representa la estabildades y salvaguarda del interés público.¹⁸⁷

Para concluir, con este tema consideramos que la determinación de las sanciones impuestas a los servidores públicos, debe encontrarse precisada de forma correcta, a

¹⁸⁷ Por lo tanto la naturaleza de la sanción aplicable reviste objetivos no sólo de carácter represivo, sino resarcitoria en la afectación sufrida por el Estado o del beneficio indebidamente obtenido por el infractor.

fin de no dejar la determinación de los elementos antes invocados a la facultad discrecional¹⁸⁸ de la autoridad administrativa.¹⁸⁹

3.4.7. Prescripción para la imposición de las sanciones.

Para la imposición de las sanciones el artículo 34 de la Ley de la materia, establece los siguientes términos de prescripción:

Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, ***para imponer las sanciones que en la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.***

En tratándose de ***infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años***, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La ***prescripción se interrumpirá*** al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la ***prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimiento o realizado la última promoción.***

(Último párrafo se deroga).¹⁹⁰

¹⁸⁸ Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establezca cuando debe ser ejercitada, cómo debe ejercitarse y en que sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una de dos circunstancias a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o algunos aquellos.

¹⁸⁹ Por ello el acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecionales debe, al igual que cualquier otro poder público, respetar las garantías individuales o derechos humanos que la constitución política regula en su parte dogmática. Tales derechos o garantías a favor del gobernado son los consignados por los artículos 13, 14 y 16 constitucionales como son: la igualdad ante la ley, petición, procedimiento adecuado, correcta aplicación del órgano emisor, servidor público debidamente facultado, forma escrita del acto, fundamentación y motivación de este. etc. Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionarios Jurídico Temático, DERECHO BUROCRÁTICA*, Volumen: 6 Editorial: Harla, México, 1997 pp 42 y 43.

De lo anterior concluimos que la prescripción para imponer las sanciones “no graves” es de tres años y cinco en el caso de infracciones graves. Asimismo la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento, en caso de que la autoridad deje de actuar comenzara a correr el término de la prescripción al día siguiente desde la última fecha de actuación.

3.5. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA LA RESOLUCIÓN.

El sistema de responsabilidades administrativa de los servidores públicos mexicanos como todo sistema jurídico acorde a los principios del Estado de Derecho, no estaría completo sin la debida instrumentación de los medios de impugnación, que asistan al servidor públicos en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias arbitrarias de que pudieran ser objeto por parte del superior jerárquico. De ahí la importancia de que el servidor público se encuentre protegido otorgándosele las garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario administrativo.

En este contexto la legislación en la materia en su artículo 25, prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dictan conforme a los dispuesto por la Ley. Pudiendo optar¹⁹¹ entre interponer el Recurso de Revocación o Impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁹²

¹⁹⁰ *Párrafo derogado DOF 31-12-2004.* El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

¹⁹¹ Es optativo, el primero, lo que quiere decir que el servidor públicos agraviado está en libertad de escoger el medio de defensa que más le acomode o le convenga, para hacer valer sus derechos y de esta forma poder desvirtuar la sanción disciplinaria que se le haya impuesto por una responsabilidad administrativa carente de la debida fundamentación o motivación, por desvío de poder, por desproporción, arbitrariedad, o injusticias manifiesta de la autoridad que impulso la medida correctiva. Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op.cit., p 445.

¹⁹² Así dicho artículo señala que las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación podrá ser impugnables ante el TFJFA.

3.5.1. Recurso de Revocación.

Como se ha señalado anteriormente nuestro Sistema Legal Disciplinario de la función pública prevé entre los procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias, el Recurso de Revocación. A través del cual el servidor público, puede incoformarse ante la propia autoridad que emitido el acto a revocar, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de las resolución recurrida; esto de conformidad con el párrafo primero del artículo 26 de la Ley en la materia.

Al respecto dicho precepto dispone que el recurso en cuestión debe presentarse dentro del término previsto debiendo satisfacer los siguientes requisitos:

Se iniciará mediante escrito en el que se deberá expresar los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir (fracción I); ¹⁹³

Una vez ingresado el recurso la autoridad deberá sujetarse a las siguientes reglas en su tramitación:

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; (fracción II) y

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 (fracción III).

Asimismo el artículo 27 del citado ordenamiento dispone que la interposición del recurso podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida, a petición del promovente, conforme a las siguientes reglas:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y,
- II. Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se concurren los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso;
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente;
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que implique perjuicios al interés social o al servidor público.

3.5.1. La Impugnación.

Otro de los medios que nuestra legislación prevé para que el servidor público sancionado disciplinariamente pueda impugnar la resolución emitida en su contra, es el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁹⁴ El

¹⁹³ Acompañado de una copia de la resolución recurrida y la constancia de su notificación.

¹⁹⁴ El artículo 1º. De la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el D.O.F el primero de diciembre del 2005, señala que: Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el C. Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

TRANSITORIOS.

Primero.- La presente Ley entrará en vigor en toda la República el día 1o. de enero del 2006.

Segundo.- A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

mismo se tramitara por escrito¹⁹⁵ directamente ante la sala regional competente dentro de los plazos de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:¹⁹⁶

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio

Tercero.- Quedan sin efectos las disposiciones legales, que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta Ley.

¹⁹⁵ Los artículos 14 y 15 de dicho ordenamiento legal señala los elementos deberá indicar la Demanda, así como los documentos que deberán adjuntarse a la misma.

¹⁹⁶ Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Por su parte el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, 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 los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Asimismo el artículo 29 de este ordenamiento dispone que las resoluciones (absolutorias) que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán

ser impugnadas dentro de los 15 días hábiles siguientes por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno (del organismo o dependencia) o por el titular del área de responsabilidades (según corresponda), mediante el recurso de revisión que en lo particular establece el Código Fiscal de la Federación que se hará valer ante el Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial de la Federación.¹⁹⁷

3.5.3. Juicio de Amparo.

No podemos sino más que juzgar de benevolente nuestro sistema jurídico tratándose de la defensa de los servidores públicos, ya que aunado al Recurso de Revocación¹⁹⁸ y al Juicio de Nulidad, se contempla otro medio de defensa para la impugnación de las declaraciones emitidas por la autoridad en contra del servidor publico denominado Juicio de Amparo o de Garantías.

Por cuanto hace a la base en materia de amparo administrativo, la Constitución dispone en su artículo 107 fracciones III, IV y V inciso b), lo siguiente:

“Todas las controversias de que hable el artículo 103,¹⁹⁹ se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

¹⁹⁷ El artículo 104 Constitucional señala que los Tribunales de la Federación conocerán: I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerá los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetaran a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

¹⁹⁸ Aunque conocido en la legislación administrativa federal anterior, los recursos administrativos adquiere una nueva fisonomía, sobre todo, cuando la Suprema Corte reconoce la procedencia del amparo administrativo, siempre que haya sido agotados los recursos o medios de defensa de que el particular dispone, en contra de las resoluciones administrativas que lo perjudiquen. Como se especifico en párrafos anteriores el recurso es optativo. CASTREJON GARCÍA, GABINO E., *Derecho Administrativo Mexicano II*, México, 1ª. edic., Edit. Cárdenas, 2000, p.348.

¹⁹⁹ Dicho artículo dispone que los Tribunales de la Federación resolverá toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

III. Cuando se reclama actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos de resolución que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que pueda ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia;
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los de Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requisitos como condición para decretar esa suspensión;

- VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda,

conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes.

- a) ...
- b) En **materia administrativa**, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.”

En este sentido la Ley de Amparo dispone (en sus artículos 4 y 5) que el servidor público agraviado²⁰⁰ por la declaración de incumplimiento emitida por la Secretaría, se encuentra facultado para promover dentro de los 15 días siguientes a que surta efectos el acto, demanda de amparo²⁰¹ en contra de dicha autoridad. Este juicio de carácter directo,²⁰² se seguirá ante los Tribunales Colegiados de Circuito, quien una vez admitida la demanda y notificándose a las partes, dictaran la resolución definitiva que no admite recurso alguno.

²⁰⁰ Al respecto, la Ley de Amparo no señala expresamente la capacidad del servidor público por propio derecho para promover el juicio de garantías, sino que únicamente se refiere a la que tienen las personas morales oficiales, por medio de sus funcionarios o representantes que designen las leyes, para tales efectos. CASTREJON GARCÍA, GABINO E., *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, 1ª. edic., Cárdenas editores, 2003, pp. 236 y 237.

²⁰¹ La demanda de amparo deberá presentarse ante la autoridad responsable, debiendo reunir las formalidades a que se refiere el artículo 166 y acompañada de copias de traslado de acuerdo a lo ordenadas por el artículo 167 ambos de la Ley de Amparo. Dicha autoridad a su vez será la competente para otorgar, en su caso, la suspensión del acto reclamado, en basa a las siguientes reglas normalmente en materia administrativa la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado, y ésta opera siempre y cuando no se siga perjuicio de interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Es importante resaltar lo establecido en el artículo 135 del citado ordenamiento que para efectos dispone: “Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipal que corresponda. El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este última caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantías permitidos por las leyes fiscales aplicables”. Asimismo la demanda deberá de reunir las formalidades a que se refiere el artículo 166, debiendo de acompañar las de las copias de traslado ordenadas por el artículo 167 de la Ley de Amparo.

²⁰² Conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo el Juicio de Amparo Directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictado por tribunales administrativos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias resoluciones.

EL SISTEMA DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.1. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.1.1. Antecedentes.

Desde hace varias décadas los sistemas estatales ha insistido en la modernización de la Administración Pública, entendiéndose por está, al esfuerzo razonable por dotar de los elementos indispensables para realizar de manera eficaz la acción del Estado, en beneficio de los administrados. En este sentido para optimizar la acción del Estado se requiere en un primer momento que la actividad pública sea siempre llevada a cabo bajo un régimen jurídico, que logre que la acción estatal cumpla cabalmente con las exigencias sociales que evolucionan en virtud de los avances científicos y tecnológicos.

Bajo esa tesitura, el gobierno mexicano durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría como consecuencia de la severa crisis que atravesaba el sistema político y ante la necesidad de legitimar el Estado de Derecho,²⁰³ envió en octubre de 1977 a la Cámara de Diputados, las reformas que adicionaban el artículo Sexto Constitucional para quedar en los siguientes términos:

*“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado**”.*

²⁰³ Debido a los problemas el partido en el poder (PRI) se ve en la necesidad de llevar a cabo una reforma política, basada en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico y fortalecimiento de la presencia estatal en la sociedad civil.

Dicha reforma introdujo por primera vez al Sistema Constitucional Mexicano el **Derecho a la Información**, cuya exposición de motivos hizo suponer (en principio) que el citado derecho era prerrogativa exclusiva de los partidos políticos al esbozar:

“...se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para con este fin se estime conveniente establecerá como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Dichas prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto.”²⁰⁴

En ese contexto, a fin de combatir tal aberración, así como de puntualizar la concepción y la forma en que habría de operar el **derecho a la información**; el (entonces) Presidente de la República, el licenciado José López Portillo envió el proyecto de Ley de “**Garantías al Derecho a la Información**”, el cual sería desechado por el Congreso de la Unión. La misma suerte correría la propuesta presentada en diciembre de 1980 cuya denominación propuesta era la de **Ley Federal de Comunicación Social**. Dicha iniciativa disponía que dado que la información se constituye como pública, en ese entendido los medios deberían ser considerados como servicios públicos. Desde luego que dicha propuesta sería desaprobada por los empresarios (dueños de los medios), que al ver amenazados sus intereses iniciaron una férrea política en contra del gobierno.

²⁰⁴ Esto se acrecentó con la reforma al artículo 41 que establecía que los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la Ley. LÓPEZ AVLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 77

En el año de 1997 se presentaba el proyecto “**De Comunicación Social**” que incluía entre otros puntos: el acceso a los documentos gubernamentales, la reglamentaciones hacia los medios de información, el secreto profesional, la calidad de información entre otros. Pero al igual que sus antecesores dicho proyecto no procedió en virtud de ser demasiado ambicioso al pretender legislar todo, por lo que fue tachado de “ley mordaz”.

Otro proyecto de ley que corrió la misma suerte que sus antecesores fue el presentado por el presidente a través de su Coordinación de Comunicación Social. Su finalidad consistía en promover la democratización de las comunicaciones en todos sus niveles de operación y organización; fomentar el ejercicio del derecho a la información a través de la comunicación plural y participativa, que coadyuve a la reafirmación de la conciencia social y la opinión pública; defender y fortalecer la cultura nacional; procurar la integración de las distintas regiones y promover la participación del país en la Comunidad Internacional. Sin embargo dicho proyecto tampoco procedió y después de este, el tema quedo olvidado hasta finalizar el sexenio.

Así tras veinticinco años de espera con el nacimiento de la incipiente democracia mexicana y la creciente demanda del exterior de legitimar al “Gobierno del Cambio”. Se presento una serie de iniciativas²⁰⁵ que darían paso para que el 30 de abril de 2002 se aprobara por unanimidad del Congreso; la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**.

²⁰⁵ Como la presentada por el Grupo Parlamentario el 22 de abril de 1997, como Ley Federal de Comunicación Social que incluía diversas disposiciones en materia de acceso a la información. Esta iniciativa establecía que cualquier persona tenía derecho de acceder a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos siempre y cuando el asunto sobre el que verse estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto. Dicha idea sería retomada por el diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta (del PRD) para que el 11 de julio de 2001 presentara la iniciativa que buscaba crear un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil pudiese fiscalizar los actos del gobierno del Poder Ejecutivo, a través del derecho a la información. En ese mismo año pero el 30 de noviembre el Poder Ejecutivo Federal presentaba una iniciativa de ley en la que se afirmaba que la rendición de cuentas es un principio de eficiencia administrativa ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana (con dicha afirmación se habría la puerta a los ciudadanos para conocer el trabajo del gobierno). Así a los pocos días (el 6 diciembre) se presentaba por diputados de diversas fracciones parlamentarias, una tercera propuesta que aumentando un capítulo más (a la propuesta por el Ejecutivo). La misma sugería la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. En base a todas las expuestas se llevo a la consideración que todas ellas debían tomarse en cuenta para determinar la forma de la nueva Ley.

De esta manera nuestro Sistema Jurídico de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental culminó con la profunda laguna que durante años el legislador se había negado a llenar. Y aun cuando su implantación representó un gran avance en la regulación de una de las vertientes del Derecho a la Información (el acceso a la documentación públicas), la mismo aún conlleva grandes retos. Puesto que no es nada fácil dar un giro a la tradición secular del *secreto administrativo* para dar entrada a la cultura de la transferencia y el flujo de información.

4.1.2. Disposiciones Generales.

En la actualidad el acceso a la información pública constituye uno de los pilares del funcionamiento de cualquier sistema democrático. En esa tesitura el inaugurado “Gobierno del Cambio” gestó el **11 de junio del 2004** la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, como primer ley ordinaria que regula de forma parcial²⁰⁶ el artículo Sexto Constitucional.

El citado ordenamiento se encuentra contenida en su parte medular por cuatro títulos (64 artículos y 11 transitorios). El primero de ellos consta de las Disposiciones Comunes para los sujetos obligados; el segundo refiere al Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal, el tercero al Acceso a la Información en los demás sujetos obligados y por el último el título cuarto contiene las Responsabilidades y Sanciones que en materia de acceso a la información corresponden a los servidores públicos.

4.1.2.1. Finalidad.

El artículo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece como finalidad de ésta proveer de lo necesario para garantizar el acceso de todas persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y con cualquier entidad federal.

Debido a lo ambiguo que resulta este artículo, nos remitiremos a lo referido en la exposición de motivos; para así determinar que la finalidad de esta Ley es la de señalar la obligatoriedad del Estado de garantizar el derecho a la información, así como el de establecer el procedimiento mediante el cual los particulares pueden solicitar el acceso a la información que generen o posean todos los organismos del Estado, incluyendo aquellos órganos constitucionales autónomos²⁰⁷ o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Así podemos concluir que dicho ordenamiento es un mecanismo de transferencia y retribución del poder, que encuentra su justificación en el cambio democrático, que ha permitido a través del acceso a la información, evaluar la gestión del gobierno por todo ciudadano. Ya que se supone que en un sistema de contrapesos el ciudadano esta en posibilidades de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de lo que de ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos.²⁰⁸

²⁰⁶ El derecho a la información es un concepto muy amplio que engloba aspectos como el de la pertenencia de los medios, las obligaciones de los medios a difundir información veraz o el derecho de acceder a los documentos del Estado, entre otros.

²⁰⁷ Que para efectos de lo dispuesto por la esta Ley (art. 3, fracción IX) se entenderá por ellos al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humano, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁸ Cfr. Para tal efecto, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública. Lo anterior supone una doble condición: por un lado una alta dosis de transparencia en el gobierno y por otro la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a la fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones. VARIOS COORDINADORES, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, 1^a. reimpresión, Editado UNAM, México, 2005, p. 6.

4.1.2.2. Objetivos.

En el párrafos anteriores señalábamos la finalidad de dicho ordenamiento ahora estableceremos de una manera especifica los objetivos que pretende alcanzar y que se encuentran dispuestos en los siguientes puntos (artículo 4):

- I. Proveer lo necesario para que todas persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Trasparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Dichos objetivos deberán ser prioritarios de los sujetos obligado que de acuerdo al artículo tercero, fracción XIV son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados y Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura de la Federación;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales; y
- f) Cualquier órgano federal.

En términos prácticos aun cuando la Ley en cita, obliga a todos los órganos del gobierno, independientemente del Poder al que pertenezca; la misma, fue creada exclusivamente para regular el procedimiento de acceso únicamente del Poder Ejecutivo. En este sentido, el resto de los Poderes así como de los sujetos obligados²⁰⁹ tiene por lo tanto la obligación de crear sus propios procedimientos y circunstancias para dar cumplimiento a las disposiciones generales de esta normatividad.

4.1.2.3. Obligatoriedad.

La obligatoriedad a que alude el numeral cinco del citado ordenamiento establece **que será de observancia obligatoria para todos los servidores públicos federales**. Para tal efecto, dicha obligatoriedad en torno a los servidores públicos, sólo corresponderá a los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional así como a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, a fin de que a través de su cumplimiento se garantice la rendición de cuentas directas del gobierno al ciudadano.

²⁰⁹ Cfr. Previendo la excesiva tarea que representaría el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Federal, el legislador introdujo una estructura institucional que contempla la creación de tres instancias administrativas a efecto de que pudieran ser atendida de manera eficaz las solicitudes de acceso a la información por cada una de las dependencia o entidad de la administración pública. Dichas instancias son las Unidades de Enlaces, los Comités de Información y Instituto Federal de Acceso Información Pública. Asimismo el Título Tercero del **Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados** establece en su numeral 61 que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamento o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

4.1.2.4. Principio de Publicidad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece las bases del régimen de la información gubernamental mexicano que involucra el principio de publicidad, que a su vez detona en una serie de principios que a continuación analizaremos:

- **PRINCIPIO DE PUBLICIDAD:** consiste en que la información que se genere por las instituciones y dependencias (sujetos obligados) es pública y deberá ser mostrada a la persona que lo solicite. Para asegurar la efectividad de éste principio, la propia Ley dispone en su artículo sexto, que en caso de duda en su interpretación deberá favorecerse el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.
- **Principio de legitimidad activa amplia:** Denota que para tener acceso a la información gubernamental el particular no requerirá comprobar interés jurídico (alguno) o acreditar personalidad sobre el asunto que solicite (art. 40 último párrafo), lo anterior fundamenta en el carácter público de la información gubernamental.
- **Principio de Gratuidad:** La información en posesión del Estado es pública (artículo 2°),²¹⁰ y por lo tanto gratuita. Así el particular en el momento de solicita la información no deberá pagar por conocerla; pero si desea una reproducción de la misma, deberá cubrir la correspondiente costas de recuperación por concepto de material empleado, sin que esto implique el ánimo de lucro por parte de los sujetos obligados.

²¹⁰ La información reservada o confidencial constituye la excepción, conforme a las reglas establecidas en la propia Ley (art. 3. VI,13, 14 y 18).

En este sentido, al ser adoptado por el Estado, este absorbe los gastos; así lo indica el propio numeral 27 al disponer que los costos por obtener la información, no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y a los de gastos de envío.

Asimismo el último párrafo del citado artículo establece el deber a cargo de los sujetos obligados de esforzarse por reducir los costos de entrega de información. Lo que nos obliga a señalar que el objeto acceder a la información no se desvirtúa, puesto que las cuotas de los derechos aplicables establecidos en la Ley Federal de Derechos tienen como propósito que sean accesibles a los solicitantes, sin que se persiga lucro alguno.²¹¹

En esta tesitura, el Principio de Publicidad²¹² de los actos de gobierno se deberá entender como el derecho de toda persona a solicitar y recibir información (de forma gratuita), sin estar condicionada a que motive o justifique su uso, ni requerirá demostrar el interés alguno o acreditar personalidad.

4.1.3. Obligación de Transparencia.

Del análisis del artículo tercero del que se desprende una serie de definiciones y así como del contenido de la Ley, nos encontramos con que el legislador nuevamente omitió establecer un criterio de lo que debiese entenderse por **transparencia**. A fin de establecer dicho criterio nos valdremos de lo dispuesto por el artículo cuarto, fracciones I, II y IV para concluir tras de su análisis que por “Transparencia” debemos entender la obligación de los sujetos obligados de proveer de lo necesario para que toda persona pueda acceder a la información que generen, con el propósito de favorecer la rendición de cuentas entre los ciudadanos y que estos valoren el desempeño de su actuación.

²¹¹ Por su parte el artículo 49 del reglamento establece que para los efectos del artículo 27, se entenderá por cuota de acceso, los costos de reproducción y de envío de la información solicitada. Para advertir las especificaciones que al respecto se tengan sobre las costas por acceso a la información, remítase a lo dispuesto por capítulo IX “Costos por Reproducción y Envío de Información” del reglamento de la Ley.

En este sentido la legislación mexicana con el propósito de lograr la mayor transparencia posible respecto de los principios indicadores de gestión de las dependencias de la Administración Pública, impone a los sujetos obligados (sin que medie solicitud alguna de los particulares) a poner a disposición del público de manera permanente y actualizada, la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamentos o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlaces, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

²¹² Cfr. El Principio de Publicidad en la Información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidad pública, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezcan el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones, que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalar el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del promovente, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En caso, los mecanismos de participación ciudadana; y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencias por el público.²¹³

Asimismo el último párrafo del artículo siete establece que dicha información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas (usuarias) y

²¹³ Adicionalmente la Ley en su artículo 10 dispone la obligación a las dependencias y entidades de la administración de hacer pública para consultar, con por los menos 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan pública o someter a firma del Ejecutivo federal, los anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias de carácter general, salvo que se trate de situaciones de emergencia o que la publicación pueda comprometer los efectos que se busquen lograr con la disposición. Asimismo el **artículo 8**, señala la obligación del Poder Judicial de la Federación de publicar las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. Dicha disposiciones complementan lo dispuesto por el título tercero.

de tal forma que permitan asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Debiendo las dependencias y entidades atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.²¹⁴

4.1.4. Información gubernamental.

La información en poder del gobierno mexicano hasta antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, era presumiblemente conocida como un “secreto a voces”, en virtud de que no se podía acceder a documento alguno que permitiera corroborar o desmentir la misma.

Así con la creación del citado ordenamiento se entenderá que la información pública será la contenida en los **documentos**²¹⁵ que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. Dicha información en un primer momento es pública; Sin embargo, como observaremos este ordenamiento prevé una serie de excepciones o candados al principio de publicidad al clasificar las información que emana de los órganos o dependencias estatales bajo los criterios de reservada y confidencial.

a) Información Reservada.

El acto de reservar de información pública, al margen de revestir una decisión de carácter administrativo que podría representar una coalición a los Derechos de Libertad de Expresión e Información. Goza de la garantía potencial de una triple sustentación

²¹⁴ La información a que se refiere este artículo deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

²¹⁵ Se entenderán como **Documentos**: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servicios públicos, sin importar su fuerza o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico. (Artículo 3. fracc. III)

jurídica que lleva al acto de reservar (y consecuentemente de manera indirecta a la propia información que se reservó) a la adecuación plena del principio de legalidad así como también al principio básico de seguridad jurídica, mismos que tutelan un bien jurídico protegido.

Previendo el riesgo que podría representar dejar al criterio discrecional la clasificación de la información pública, el legislador fundo y motivo en la Ley (en cita), las causas de valoración de la información para que las autoridades competentes realice las reservas basándose en excepciones previstas por el artículo 13, el cual dispone que como **Información Reservada** podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la imparcialidad de la justicia, la recaudación de contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las retribuciones no causen estado.

Asimismo el numeral 14 de la Ley en cita considera también como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comerciales, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;²¹⁶

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no haya causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; o

VI. La que contengan las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del procedimiento deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

La información que sea clasificada como reservada podrá permanecer con este carácter hasta por un periodo de doce años. Concluido su periodo de reserva podrá procederse a la desclasificación²¹⁷ y posteriormente a su publicación. Asimismo excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) o a la instancia establecida para ello, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Es importante resaltar que no se podrá invocar el carácter de reservado cuando se trata de la investigación de violaciones graves de derecho fundamentales o delitos de lesa humana.

²¹⁶ Cuando concluya el periodo de reservar o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refiere la fracción III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella contenga.

²¹⁷ La información reservada podrá ser desclasificada en los siguientes supuestos (art. 34 reglamento de la Ley):

- I. A partir del vencimiento del periodo de reserva;
- II. Cuando desaparezca las causas que dieron origen a la clasificación;
- III. Cuando así lo determine el Comité en los términos del artículo 45 de la Ley, o
- IV. Cuando así lo determine el Instituto de conformidad con los artículos 17 y 56 fracción II de la Ley.

b) Información Confidencial.

El tratamiento legal de la **Información Confidencial** configura una vez más la excepción al principio de máxima publicidad de la información que tutela esta Ley. Y que para efectos prácticos se identificara bajo los siguientes términos (artículo 18):

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con la establecido en artículo 19; y ²¹⁸
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley;

De lo anterior concluimos, que dada la naturaleza de la información confidencial, la misma no se encuentra sujeta a plazos de reserva, puesto que no pertenece al dominio público. Bajo ese entendido la divulgación de la misma depende del consentimiento o autorización expreso que el titular de la información otorgue.

4.1.5. Protección de Datos Personales.

Como una especie de la información confidencial la **protección de datos personales** es uno de los aspectos a los que la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública concedido una especial tratamiento. En este sentido, la legislación mexicana abrió una claraboya al custodiar los datos íntimos de las personas, que de acuerdo a lo establecido por el artículo 3, fracción II, deberemos entender como toda información concerniente a una persona física, identificada o identificable. ²¹⁹

²¹⁸ Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere en la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial (artículo 19).

²¹⁹ Cfr. "Si bien la Ley en la materia, contempla previsiones sobre el manejo de los datos personales en poder de los entes públicos (federales), es preciso también señalar que dicha legislación no introduce los procedimientos a que los ciudadanos perjudicados puedan proceder para reclamar al Estado y a los particulares involucrados, las indemnizaciones correspondientes". VARIOS EDITORES, ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, Op. Cit. Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales en México, p. 17.

Bajo este tenor, la protección de los **datos personales**, es la restricción que tienen los sujetos obligados a difundir, distribuir o comercializar la información concerniente a una persona física, relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud física o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad; salvo que haya mediado consentimiento expreso, por escrito o por medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.²²⁰

Así el artículo 20 de Ley en cita, establece las obligaciones a cargo de los sujetos obligado para la protección de los datos personales en los siguientes términos:

- I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el IFAI o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;
- II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;
- III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recabe datos personales, el documento en el que se establezca los propósitos para su tramitación, en términos de los lineamientos que establezca el IFAI o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;

²²⁰ No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos (artículo 22):

- I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;
- II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en la ley; previo procedimiento por el cual no pueden asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
- III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- IV. Cuando exista una orden judicial;
- V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido; y
- VI. En los demás casos que establezca las leyes.

- IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
- V. Sustituir, rectificar o complementar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación; y
- VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, tramitación y acceso no autorizado.

Es obligación de los sujetos obligados que posean por cualquier título, sistema de datos personales, hacerlos del conocimientos del Instituto (IFAI) o de las instancias equivalentes, quienes mantendrán un listado actualizado de sistemas de datos personales que manejen.

Para el caso de que el particular (o su representante) solicite los datos personales que se tenga de él en una institución, la misma contará con un plazo de diez días (a partir de la solicitud) para entregarle dicha información. En caso de que la misma no existiera, se le deberá comunicar por escrito, pero si se negase a entregarla o corregir (lo conducente) o no se diera respuesta en los plazos fijados, el solicitante podrá imponer un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

4.2.1. TÍTULO CUARTO: RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

La Política Democrática Global vigente entre las naciones, exige (hoy en día) la existencia de límites legales al ejercicio del poder público, con el objeto de buscar la legitimidad de sus instituciones. En ese contexto México, como (precursor) algunos países de Latino América han iniciado este proceso, con la creación²²¹ de la Ley Federal de Transparencias y Acceso a la Información Pública Gubernamental que como

²²¹ Dicho ordenamiento surge más como una prioridad económico - política que por la necesidad jurídico social.

su propio título lo indica busca transparentar la Función Pública al dar acceso a la documentación en poder de la misma.

El citado ordenamiento como mecanismo jurídico aparte de contribuir en el rendimientos de cuentas y en el uso eficiente de los recursos, limita la arbitrariedad y discrecionalidad de las autoridades, al reducir de manera considerable los márgenes de maniobras de los empleados proclives a incurrir en actos de corrupción.²²² Al imponer medidas disciplinarias a los servidores públicos que abusando o excediendo de la potestad que los faculta, vulneren o lesionen las garantías individuales de los administrados; fortaleciendo de esta manera el Estado de Derecho y la modernización de la gestión pública.

Así el reconocimiento de la responsabilidad y sanciones por el Título Cuarto de esta Ley es otra de las grandes conquistas de la integrada democracia, puesto que actúa compulsivamente frente a la incultura de quienes investidos de autoridad se apartan de sus valores, incumpliendo con sus deberes para con ellos y los ciudadanos.²²³

4.2.1. El Sistema Disciplinario de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Aun cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no define lo que debe entender por responsabilidad de los servidores públicos, la misma establece como primera reminiscencia de responsabilidad:

²²² Para Samuel Huntington, la corrupción es una desviación de los funcionarios públicos que se apartan de las normas establecida para ponerse al servicio de los intereses privados. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998, p. 32.

²²³ Como cáncer que corrompe las entrañas de la sociedad la corrupción es producto del desprestigio e impunidad de la Administración Pública, que surge como consecuencia de la no existencia o aplicación de medios de control o supervisión de la función pública.

Último párrafo del artículo 56 de la LFTAIPG:

“Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimientos que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda”.

Al respecto el artículo 64 del ordenamiento en cita, dispone que:

“Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior (63), son independientes de las de orden civil o penal que procedan”

Bajo este sentido son tres los tipos de responsabilidades en que pudiera incurrir un servidor público, la administrativa, la civil y/o penal, o sea que una sola conducta puede dar origen a las tres o bien nada más a dos o a una.

4.2.2. Servidores Públicos Sujetos a Responsabilidad Administrativa.

Dado que el presente ordenamiento es observancia obligatoria para todos los servidores públicos federales, entenderemos por estos a los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales (artículo 3, fracción XI).

En este sentido, son sujetos de responsabilidad en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública los siguientes servidores públicos:

- Representantes de elección popular;
- Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- Funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal;
- Servidores del Instituto Federal Electoral; y
- Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

4.2.3. Conductas que dan origen a la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos en atención a lo establecido por el artículo 63 de la Ley.

Como habíamos señalado anteriormente es afán de todo gobierno el modernizar la Administración Pública²²⁴ a fin de convertirla en una caja de cristal; en ese contexto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental estableció las causas que motivan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones enumeradas en el artículo 63 y que para tales efectos son:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentra

²²⁴ *Cfr.* La verdadera modernización administrativa será una realidad cuando los administrados cumplan en plenitud con sus funciones en beneficio de los administrados, para que todo esfuerzo se lleve a cabo en beneficio de éstos y se utilice la ciencia y la tecnología para servir al gobernado y no solamente para causarle problemas y molestias, cuando el costo de la administración pública sea menor, y se utilicen los recursos de la administración de manera óptima, para que se manejen con plena honestidad y transparencia, y cuando al realizar la administración pública sus titulares y demás funcionarios solo piensen en servir y no en servirse de la administración. GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, 1ª. Edic., Editorial Porrúa S.A., México, 2000, p. 119.

- bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;**
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;**
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial a esta Ley;**
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumpla con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;**
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;**
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso; y**
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.**

Como podemos observar las causales de responsabilidad expuestas en el presente artículo, determinan las obligaciones de transparencia que salvaguardan los principios de lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia a fin de resguardar el ejercicio de la función pública y que son expuestas en la Constitución como directrices de la misma, de acuerdo a su numeral 113.

4.2.3.1. Clasificación de las faltas.

La Ley establece como **conductas graves** la infracción prevista en la fracción VII, es decir, por no proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Comité de Información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (o instancias equivalentes) o el Poder Judicial de la Federación; así como la **reincidencia** de cualquiera de las conductas previstas en las fracciones I a VI. A contrario sensu, se entenderá por **no graves** las conductas previstas en el artículo 63 fracciones I, II, III, IV, V y VI; cuando no exista reincidencia del servidor público en las mismas.

4.2.4. Sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones administrativas.

El hecho de establecer sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, representa una de las tantas ventajas que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental integra; puesto que si no existiera medio coercitivo para que el servidor público cumpla con sus obligaciones de transparentar la información, sería difícil garantizar el acceso a está.

Sin embargo aun cuando dicho título lleva por nombre de la Responsabilidades y Sanciones, el mismo es omiso al establecer las sanciones que se impondrán en el caso de que los servidores públicos incurran en alguna de las hipótesis señaladas,²²⁵ y sólo establece que la responsabilidad por incurrir en las mismas **serán sancionada de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**²²⁶

²²⁵ Creemos necesario que este punto debe ser abordado, en particular en el texto de la Ley, para evitar sanciones por analogía y transgredir el principio de "nulo crimen nula pena sine lege".

²²⁶ Por lo que se entiende que dichas sanciones irán de la amonestación a la inhabilitación dependiendo la gravedad del acto.

4.3. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN FUNCIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.3.1. Propuesta para reformar El Título Cuarto “Responsabilidades y Sanciones” de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La autoridad administrativa en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, se encuentra obligada a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. Con respecto al tema que nos asiste, la graduación de un acto u omisión que deriva, a que una conducta de un servidor público sea causante de responsabilidad administrativa; debe estar determinada legalmente de manera precisa para así poder establecer una sanción integral.

Por desgracia, la escasa y poca claridad de las reglas²²⁷ para determinar las sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ha representado una de las tantas llaves que abren la puerta a la actuación discrecional de la autoridad,²²⁸ que fundamenta sus resoluciones con los escasos elementos que se encuentran en la Ley, como son la reincidencia y la gravedad de la infracción que se establecen bajo criterios muy rígidos y por cuanto hace a los restantes la presente legislación es omisa en señalar lo que se debe valorar en los mismos; lo que deja al sujeto “infractor” en un claro estado de indefensión; lo que resulta incompatible con el actual régimen jurídico democrático.

²²⁷ “...sería conveniente que la ley fuera más explícita en las formas de valoración de los anteriores elementos, estableciendo los casos y niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción”. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, p. 192.

En este tenor, se hace necesario disminuir el espectro de discrecionalidad que la actual legislación otorga a los órganos encargados de aplicar las leyes de responsabilidad administrativa. Por eso es menester del presente trabajo, tomar la descripción legal propuesta por el artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que su tipología se encuentre vinculada al régimen de sanciones. Esto con el fin de proporcionar a las autoridades administrativas, los criterios de referencia para individualizar las sanción en razón a la determinación de la gravedad de cada una de las conductas. Y no sólo por los elementos que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, ya que como en el mismo (artículo) lo señala “para la imposición de las sanciones administrativas **se tomará en cuenta** los elementos ...”, por lo que en todo caso dichos elementos deberán ser considerados como agravantes (o atenuantes) de la responsabilidad impuesta a los servidores públicos.

**PROPUESTA PARA REFORMAR
EL TÍTULO CUARTO
“RESPONSABILIDADES Y SANCIONES”
DE LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

En base al contenido esbozados durante el desarrollo del presente trabajo de tesis, por el que se aspira a obtener el grado de Licenciado en Derecho, se establece el presente proyecto de reforma al Título Cuarto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; a efectos de proponer los elementos que permitan a la autoridad disciplinaria una correcta individualización de las sanciones.

²²⁸ Lo que redundando en los efectos negativos por lo que es menester de la autoridad sancionadora ubicar cuál es el espíritu y el sentido de la norma.

TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentra bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumpla con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso; y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o por el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en términos del lo dispuesto por los capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; exceptuándose de lo establecido por los artículos 13 y 14 del citado ordenamiento y en todo aquello que se refiera a la imposición de las sanciones administrativas.

Artículo 64. El incumplimiento de las obligaciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, dará lugar a al imposición de las siguientes sanciones:

- I. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- II. Sanción económica;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; y
- V. Amonestación privada o pública;

Debiendo la autoridad establecer las mismas, en la prelación en que proceden de acuerdo a la gravedad de la conducta o la reincidencia en las mismas.

Cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, y se compruebe que la conducta no fue producto de la negligencia, dolo o mala fe, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión negligente, doloso o de mala fe; que implique beneficio o lucro, o cause un daño o perjuicios. La misma 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 caso de infracciones graves o reincidencia se impondrá, además, las sanciones de destitución.

Para la determinación de la gravedad, de las conductas, la autoridad disciplinaria se sujetara a lo dispuesto en el artículo 65 de esta Ley.

Artículo 65. Para la graduación de la sanciones deberá atenderse como primer elemento, a la **gravedad de la infracción** en que se incurrió. Que para efectos de la Ley, se entenderá como a aquellas

conductas que impliquen un acto u omisión en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, producto de la negligencia, dolo o mala fe, que generen un daño o perjuicio irreparable para el Estado o particular (perjudicado), ó que represente para el infractor un beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que exceda de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.

Las sanciones que se determinen como graves en términos de esta Ley se les impondrá a parte de la sanción económica correspondiente, la inhabilitación o la destitución.

Artículo 66. Además de las consideraciones expuestas en el artículo anterior, para la individualización de las infracciones previstas en este Título; se tomarán en cuenta como agravantes para la imposición de la sanción administrativa, los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público (cuando incurran en faltas), que a continuación se describen:

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

Para los efectos de la Ley, se considerará **reincidente** al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 63 (de la Ley), incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras de este ordenamiento u otro en materia administrativa

Artículo 67. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 63 de esta Ley, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

El proyecto de reformas antes expuesto, con las salvedades y acondicionamientos que se requieran pretenden ser al menos inspiración, para innovar o crear un Sistema Disciplinario inteligente en materia administrativa.²²⁹ Por lo que solicitamos la actuación madura del legislador, en la proyección de la Ley que efectivamente sirvan de base para regular la nueva cultura del servicio público.

²²⁹ No obstante como todo proceso, la norma es un cuerpo vivo perfectible que requiere tiempo para armonizar vigencia con eficacia.

CONCLUSIONES

© **PRIMERA:** El Estado es el resultado de la indigencia humana que al ser incapaz de autosatisfacerse, se agrupa en una organización (político – social), que se asienta en un **territorio** determinado y somete su voluntad a un **Poder Soberano** que crea, define y aplica un **orden jurídico** que dará estructura a la sociedad humana y cuyo fin es la obtención del bien público. Atendiendo a sus fines, el Estado determinará las actividades y atribuciones de sus diversos órganos a los que les circunscriben la realización de sus cometidos esenciales y generales. Y cuyas función corresponde finalmente realizar a las personas físicas que asumiendo el carácter de servidores públicos, manifiestan la voluntad estatal, razón por la cual, se les ha denominado (erróneamente si atendemos a la literalidad de la palabra) como Función Pública al régimen jurídico aplicable a toda persona física que se desempeña en un empleo, cargo o servicio dentro de entidad o dependencia del Estado.

© **SEGUNDA:** Aún cuando la existencia del empleado estatal se extiende a época muy remotas, lo cierto es que nuestro sistema legal a la fecha no ha sido capaz de determinar un concepto de lo que debe entender por servidor público. Por lo que ante la patente omisión del legislador y de los vestigios ideológicos que arroja la exposición de motivos de la reforma constitucional del 28 de Diciembre de 1982 al Título IV; nos atreve a definir por servidor público a toda aquella persona que presta sus servicios en un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la función pública, bajo los principios de Legalidad, Imparcialidad, Eficiencia, Honradez y Lealtad, a los que deberán ajustarse y que de ser trastocados lo hará responsable por los actos y omisiones en que incurra en el ejercicio de sus respectivas funciones.

© **TERCERA:** Tras las reformas elaboradas a la Carta Magna de 1917 en las que se instauraron las Bases Legales del Sistema de Responsabilidades de los Servidores

Públicos. Se determinó que a nivel federal dicho Sistema estaría conformado por los siguientes tipos de responsabilidad: **a) Política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **b) Penal** para los servidores públicos que incurrir en delito; **c) Administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; y **d) Civil** para los servidores públicos que su actuación ilícita cause daños patrimoniales. Dicho sistema descansará en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituye órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias. De modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionados en diferentes vías y con distintas sanciones.

© **CUARTA:** A la presente legislación en materia de responsabilidades precedieron: **a) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los altos funcionarios de los Estados**, publicada el 21 de febrero de 1940 y que fue tras veintidós años el primer Decreto reglamentario Título IV constitución. Dicho ordenamiento (en relación al tema que nos ocupa) determinaba en sus numerales 18 y 19 que las sanciones aplicables a los funcionarios por la comisión de los delitos, encontraban un vínculo a través del establecimiento de la gravedad de las responsabilidades puesto que las sanciones se aplicaban de manera gradual de acuerdo a la gravedad de la infracción; sin que se determinará bajo que criterios debía establecerse la misma; **b) la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los altos funcionarios**, publicada el 4 de enero de 1980, que con algunos cambios era similar a su antecesora; y **c) la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, del 31 de diciembre de 1982, la misma heredó de sus antecesoras el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, y representó un avance sustancial al implantar la Responsabilidad

Administrativa y el Procedimiento Disciplinario. La actual **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** de año 2002, es la cuarta ley reglamentaria del Título IV y la misma regula de manera exclusiva la responsabilidad administrativa y registro patrimonial de los servidores públicos federales, dejando subsistente en su antecesora la regulación sobre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

© **QUINTA:** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra integrada por cuatro títulos cuyo contenido abarca en el **Primer título** (“Disposiciones Generales”), los sujetos de responsabilidad administrativa, las autoridades competentes; **el título segundo** (“Responsabilidades Administrativas”), establece el Código de Conducta de los servidores públicos federales, el cual se determina en base a los principios de la función pública; considerándose por ello como parte de la guía “ética” a que deberán estar sujeto la actuación de todo servicio público y que sirve como soporte para tipificar las infracciones que se producen por la inobservancia de la disciplina. Además dicho título también establece el procedimiento disciplinario administrativo, la descripción de las sanciones, la competencia de las autoridades para imponer las sanciones, los elementos a considerar para adecuación de las sanciones, las reglas para su imposición, el término para la prescripción y los medios de defensa administrativos a los que podrá el servidor público (sancionado) proceder, pudiendo optar por el Recurso de Revocación o por Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El **título tercero** establece las disposiciones del Registro Patrimonial de los servidores públicos y por último el **título cuarto** cuya denominación de las “Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado Ejercicio del Servidor Público” denota su función.

© **SEXTA:** Nuestra Carta Magna dispone en su numeral 109, fracción III, que se aplicará sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la Legalidad, Imparcialidad, Eficiencia, Honradez y Lealtad que deban

observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. En esa tesitura, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aún cuando señala como sanciones a la Amonestación Privada o Pública; la Suspensión del empleo, cargo o comisión; la Destitución del puesto; Sanción Económica; e Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público. Y en el consecutivo (de dicho artículo), establece que “para la imposición de las sanciones administrativas **se tomarán en cuenta** los elementos propios del empleo, cargo o comisión en que se desempeñaba el servicio público cuando incurrió en la falta” enlistando una serie de elementos; que en ciertos casos como la reincidencia y la gravedad de la infracción son criterios muy rígidos (y no del todo correctos), y por cuanto hace a los restantes, la misma (legislación) es omisa en señalar lo que se debe valorar por ellos (y mucho menos establece en que grado deberán ser valorados), para la imposición de la sanción, lo que lo que provoca (en la práctica) que las autoridades administrativas al momento de individualizar las sanciones gocen de una amplia facultad discrecional.

© **SÉPTIMA:** Como parte de la política de modernización administrativa, el Ejecutivo Federal adicionó al artículo Sexto de Nuestra Carta Magna, “**la obligación del Estado de Garantizar el Derecho a la Información**”. Con la alternancia en el Poder dichas reforma fue consolidada con el nacimiento de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, que a pesar de no ser un ordenamiento perfecto representa sin duda un avance sustancial a la tradición secular del secreto administrativo, al tener como fin el promover lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión del Estado, lo que redundará en una mayor confianza y credibilidad de los ciudadanos en sus Instituciones.

© **OCTAVA:** A fin de reducir la discrecionalidad administrativa y los márgenes de maniobra entre los empleados públicos proclives a incurrir en actos que se encuentren fuera de los márgenes legales; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental (de observancia obligatoria para todos los servidores públicos federales), contempla en su **Título IV** lo relativo a la Responsabilidad y Sanciones, como medio para imponer una mayor disciplina dentro del servicio público ante el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Dicho Sistema descansa en el principio de autonomía al establecer que las **“responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior (63), son independientes de las de orden civil o penal que procedan”**.

© **NOVENA:** Sin embargo aún cuando dicho Título (IV) lleva por nombre de la Responsabilidades y Sanciones, el mismo es omiso al establecer las sanciones que se impondrán en el caso de que los servidores públicos incurran en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 68 o cualquiera otra (responsabilidad) derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley. Y ante tal omisión la Ley sólo se limita a establecer en el antepenúltimo párrafo del artículo 63 que la responsabilidad por incurrir en las mismas **serán sancionadas de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. Ante tal situación corresponde al presente trabajo abordar este punto, para así evitar sancionar por analogía y transgredir así el principio de “nulo crimen nula pena sine lege”.

© **DÉCIMA:** Con el propósito expreso de garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica, que debe resguardar todo procedimiento y acotar la facultad discrecional de los órganos disciplinarios, el presente proyecto ofrece una manera eficaz y precisa de la individualización de las sanciones (no establecidas), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A partir de la integración (al cuerpo de la ley), de un sistema de sanciones; donde el vínculo directo entre conducta infractora y la sanción, sea la determinación de la gravedad como parámetro de individualización.

BIBLIOGRAFÍA.

- **ACOSTA ROMERO, Miguel**, “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”
Editorial: Porrúa, México, 1995.
- **ACOSTA ROMERO, Miguel**, “RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL DE LOS TRABAJOS DEL ESTADO”
Edición: 2ª. Editorial: Porrúa, México, 1999.
- **ARROYO HERRERA, Juan Francisco**, “RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO”
Edición: 3ª. Editorial: Porrúa, México, 2000.
- **B. GUY, Peters**, “LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA”
Edición: 1ª. Editorial: Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- **BOBBIO, Norberto**, “TEORÍA GENERAL DEL DERECHO”
Editorial: Temis, Bogotá, Colombia, 1992.
- **BUZALI DAVID, Marina**, “TODOS SOMOS MAESTROS”
Editorial: Unión Nacional de Padres de Familia A.C., México, 1980.
- **CALZADO PADRÓN, Feliciano**, “DERECHO CONSTITUCIONAL”
Editorial: Harla, México, 1977.
- **CÁRDENAS, Jaime**, “CONSTITUCIÓN PARA LA DEMOCRACIA.”
Capítulo: VII Propuesta para un nuevo orden constitucional
Edición: 1ª. Editorial: UNAM, México, 1996.
- **CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo**. “DERECHO ADMINISTRATIVO”
Edición: 2ª. Primer y Segundo curso. Editorial: Cárdenas, México, 2002.
- **CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo**. “SISTEMA JURÍDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. Edición: 2ª. Editorial: Cárdenas, México, 2003.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto**. “ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1”
Edición: 2ª. Editorial: Limusa, México, 2004.
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto**. EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA”. Editado: Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992
- **DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto**. “EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS”. Edición: 4ª. Editorial: Porrúa, México, 2001.
- **DIVERSOS AUTORES**, NUESTRA CONSTITUCIÓN.
CUADERNO 22. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.
Editado: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
México, 1991.
- **FRAGA, Gabino**, “DERECHO ADMINISTRATIVO”
Editorial: Porrúa, México, 1979.
- **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, “DERECHO ADMINISTRATIVO”
Editorial: McGraw -Hill, México, 2001.
- **GALINDO CAMACHO, Miguel**, “DERECHO ADMINISTRATIVO”
Edición: 2ª. Editorial: Porrúa, México, 1997.

- **GALINDO CAMACHO, Miguel**, “TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”
Edición: 1ª. Editorial: Porrúa, México, 2000.
- **GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo**, “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO”
Editorial: Porrúa, México, 1982.
- **GIL RENDÓN, Raymundo**, “EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO”,
Edición: 1ª. Editorial: Mc. Graw Hill, México, 2002.
- **HARO BELCHEZ, Guillermo**. “EL DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”
Edición: 1ª. Editorial: ECASA, Madrid, 1993.
- **HARO BELCHEZ, Guillermo**. “EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA”
Editorial: IAPEM, México, 1993.
- **HUNTINGTON, Samuel**, “EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO”
Editorial: Paidós, Buenos Aires, 1998.
- **JELLINEK, Georges**, “TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”
Editorial: Continental, México, 1956.
- **JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto**, “LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES”
Edición: 2ª. Editorial: Porrúa, México, 2004.
- **LÓPEZ AYLLÓN, Sergio**, “*El Derecho a la información*”
Editorial: Porrúa, México, 1984.
- **MALBERG CARRE, R.**, “TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”,
Editorial: Fondo de Cultura Económica.
- **MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio**, “Sociología de la Burocracia”,
Instituto de Ensayos Sociológicos, Editorial: CVLTVRA, México, 1961.
- **MORALES PAULÍN, Carlos A.**, “DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO”,
Edición: 1ª. Editorial: Porrúa, México, 1995.
- **NAVA NEGRETA, Alfonso**, “DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO”,
Edición: 1ª. Editorial: Fondo Cultura Económica, México, 1963.
- **ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit**, “Responsabilidades Legales de los Servidores
Públicos”, Edición: 3ª. Editorial: Porrúa, México, 2004.
- **PORRÚA PÉREZ, Francisco**, “TEORÍA DEL ESTADO”,
TOMO I. Edición: 13ª. Editorial: Porrúa, México, 1979.
- **RAMOS TORRES, Daniel**, “MANUAL DE DERECHO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS”, Edición: 1ª. Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2003.
- **REINOSO CASTILLO, Carlos**, “CURSO DE DERECHO BUROCRÁTICO”,
Edición: 1ª. Editorial: Porrúa, México, 1999.
- **RIVERO, Jean**, “DROIT ADMINISTRATIF”
Editorial: Dalloz, París, 1970.
- **SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso**, “PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”,
Edición: 3ª. Editorial: Porrúa, México, 2003.

- ❑ **SAYAGUÉS LASO, Enrique**, “TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, TOMO I. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. Montevideo, 1963.
- ❑ **SERRA ROJAS, Andrés**, “DERECHO ADMINISTRATIVO” Primer Curso. Edición: 25ª. Editorial: Porrúa, México, 2004.
- ❑ **TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel**, “MANUAL DE DERECHO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”, Editorial: Marcial Pons, Madrid, 1992.
- ❑ **VARIOS AUTORES**, “CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL”, Edición: 1ª. Editorial UNAM, México, 2005.
- ❑ **VARIOS COORDINADORES**, “TRANSPARENCIA AL ESTADO: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, Reprints: 1ª. Editorial UNAM, México, 2005.
- ❑ **VARIOS EDITORES**. “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICO” Edición: 1ª. Editorial UNAM, México, 2004.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS:

- ❑ **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.**
Real Academia Española. Madrid España, 2001.
- ❑ **DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.**
De: Pallares, Eduardo. Edición: 24ª. Editorial: Porrúa, México, 1998.
- ❑ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.**
De: Nava Negrete, Alfonso.
Tomo: IV. Editorial: Porrúa - UNAM, México, 2000.
- ❑ **DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO. “DERECHO BUROCRÁTICA”**
De: Martínez MORALES, Rafael.
Volumen: 6, Editorial: Harla, México, 1997.
- ❑ **ENCICLOPEDIA LAROUSSE.**
Tomo I, Edición: 1ª., Editorial: Larousse, México, 1982.
- ❑ **MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TESIS Y OTROS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA .**
De: Dora García Fernández.
Edición: 1ª., Editorial: Porrúa, México, 2001.
- ❑ **LA ELABORACIÓN DE LA TESIS PROFESIONAL.**
De: Margadant S., Guillermo F.
Editorial: UNAM, México, 2002.
- ❑ **“GUÍA PARA ELABORAR LA TESIS”**
ZORRILLA ARENA, Santiago y Miguel Torres Xammar
Editorial: McGraw-Hill, México, 2003.

PUBLICACIONES:

- “DERECHO COMPARADO DE LA INFORMACIÓN”
Publicado Colectiva: Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente e
Institución de Investigaciones Jurídicas UNAM.
Diversos números.
- REVISTA: PRAXIS
“LA ACTIVIDAD DOCUMENTAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”
AUTOR: CABRERA BOHORQUEZ, Jorge
Edición: INAP. México, 1984.
- “ **Bureaucracy**”
ENSAYO DE SOCIOLOGÍA DE MAX WEBER
Editorial: Oxford University, Nueva York, 1964.

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda
la República en Materia Federal.
- Código Penal Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Amparo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores
Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública
Gubernamental.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo
Administrativo.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a
la información Pública Gubernamental.