



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“ EL ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL  
EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**GABRIELA TOVAR VARGAS**

**ASESOR: LIC. JUAN MANUEL GOROSTIETA PÉREZ**

**FEBRERO 2008.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## A DIOS

Por darme la oportunidad de tener vida y salud durante todo este tiempo, y darme una familia con quien compartir mis logros y fracasos.

## A MI MAMÁ

Por todo el amor y el apoyo que me haz dado, y por todos tus esfuerzos para darme siempre lo mejor; por apoyarme hasta en los momentos más difíciles y por aguantarme tanto; y sobre todo por enseñarme todo lo bueno de la vida, gracias. Te quiero demasiado.

## A MI PAPÁ

Con agradecimiento, respeto y admiración por su calidad humana y por las enseñanzas que me ha brindado siempre; así como por su apoyo incondicional en la terminación de la carrera de Licenciado en Derecho y en la elaboración de mi tesis profesional. Te quiero mucho Papá.

## A SAÚL

Mi novio, por haberme permitido la oportunidad de conocerlo y porque a mi lado ha soportado con mucho cariño y amor los mejores y a veces los malos momentos; así como por compartir el estudio de la abogacía; pero además porque es mi amigo y mi compañero y significa para mí el amor, el cariño, apoyo y comprensión que siempre había necesitado logrando así el equilibrio de mi existencia, pues el amor que nos une me motiva para seguir adelante juntos y esperando algún día realizar nuestros sueños. Te Amo.

## A MIS HERMANOS, MARIANA Y ANDRÉS

Porque sin ellos nada sería igual, gracias por su paciencia y apoyo, esperando que esto que he logrado, los motive para seguir adelante y sobresalir en todo, y para que tengan una idea sobre lo que pueden obtener gracias al estudio constante y a la perseverancia de ser mejores cada día más en la vida.  
Los quiero mucho.

## A MI FAMILIA

Y a todas las personas que contribuyeron a que este trabajo se realizara, pero sobre todo a que se me encauzara en una vida en la que además de ser una buena persona y ser mujer, estudie el derecho y luche por la justicia, para ejercer mi profesión pensando y estudiando, teniendo fé y devoción por mi carrera como una de las mejores opciones para la convivencia humana.

## A MIS MAESTROS Y A MI ASESOR

Con mi más sincero agradecimiento, respeto y admiración, por su apoyo tan grande en la impartición de los conocimientos adquiridos durante la carrera de Licenciado en Derecho y porque con su colaboración y ayuda me motivaron a realizar el presente trabajo, sin ellos no hubiera sido posible realizar el anhelo más grande de un estudiante.

## A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

Porque en ellos encontré apoyo, comprensión, ayuda y sobre todo amistad; de ellos he tomado lo mejor que he podido, de ellos he aprendido a llevar una vida muy agradable y sobre todo muy divertida, gracias a todos ustedes, por el gran apoyo, y mi más sincero reconocimiento por haber concluido sus estudios junto conmigo. Los quiero mucho.

# Í N D I C E

	Pág.
<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	I
 <b><u>CAPÍTULO I.- EL ESTADO.</u></b>	
1.1. Concepto de Estado	1
1.2. Naturaleza Jurídica del Estado	6
1.3. Elementos del Estado	9
1.4. La actividad del Estado y su relación con el Poder Público	15
1.4.1. Funciones del Estado	17
1.4.2. Atribuciones del Estado	20
1.4.3. Cometidos del Estado	21
1.5. El ejercicio de la Administración y la Función Pública	23
1.5.1. Teoría de la Función Pública	26
1.5.2. Teoría del Órgano	29
1.6. Conceptualización de los servidores públicos	35
1.7. Naturaleza jurídica de los servidores públicos	43

## **CAPÍTULO II.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

	Pág.
2.1. Las Responsabilidades de los servidores públicos	46
2. 2. Antecedentes y evolución de las responsabilidades de los servidores públicos	54
2.3. La reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos con base en la Constitución de 1857	61
2. 3.1. La Ley Juárez	64
2.3.2. La Ley Porfirio Díaz	66
2.4. La reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos con base en la Constitución de 1917	67
2.4.1. Base constitucional de los servidores públicos	68
2.4.2. La Ley Lázaro Cárdenas	70
2.4.3. La Ley López Portillo	71
2.4.4. La Ley Miguel de la Madrid Hurtado	74
2.5. Aspectos normativos de las responsabilidades de los servidores públicos	76
2.6. La actuación de los servidores públicos frente al Estado	77

**CAPÍTULO III.- EL ORDENAMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES**  
**ADMINISTRATIVAS**

	Pág.
3.1. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	82
3.2. Sujetos de Responsabilidad Administrativa	85
3.2.1. Obligaciones que se derivan de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	90
3.2.2. Obligaciones administrativas a cargo de los servidores públicos	93
3.2.3. Actos u omisiones que dan lugar a las responsabilidades administrativas	95
3.3. Regulación del procedimiento disciplinario	96
3.4. Fases del Procedimiento administrativo disciplinario	99
3.5. Sanciones disciplinarias, sus principales tipos y características	107
3.6. La aplicación y ejecución de sanciones disciplinarias	115
3.7. Medios de defensa del servidor público	121

**CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

	Pág.
4.1. Análisis de la problemática de la suspensión temporal en el procedimiento de responsabilidades	125
4.2. Necesidad de la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	126
4.2.1. Motivos de hecho	129
4.2.2. Motivos de derecho	130
4.3. Propuestas	136
<b>CONCLUSIONES</b>	146
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	152



## I N T R O D U C C I Ó N

Los retos para los estudiosos del Derecho son enormes, si se quiere estar al día y conforme a las exigencias, sociales, políticas y económicas del país al que se sirve, sobre todos si se trata de compaginar los principios doctrinales que se han dado a nivel mundial, nacional o regional, con las normas jurídicas imperantes y vigentes en cada una de las mencionadas esferas.

Conscientes de todos estos retos, riesgos y exigencias que acarrea la tarea de abordar el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, en el presente trabajo de investigación me comprometo a tratar de explicar los problemas que se presentan dentro de esta esfera jurídica con el objeto de que el presente sirva como un instrumento de estudio, consulta y aportación a la cultura jurídica, especialmente para quienes inician la carrera de Licenciado en derecho.

Sin perder de vista las ramas del derecho que intervienen en el presente tema, como son el Derecho Administrativo y la Teoría del Estado, abordaremos en particular el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, concepto que a mi criterio encierra un gran impacto en la esfera jurídica de los servidores públicos, este concepto, implica sancionar a individuos que prestan sus servicios al Estado, debido a la acción u omisión, de algunas de sus funciones. Estas funciones serán vigiladas y castigadas por órganos competentes mediante determinados procedimientos establecidos dentro del régimen legal de los servidores públicos.

A mi juicio, el tema que se trata en el presente trabajo terminal resulta de gran relevancia ya que la Administración Pública juega un papel muy importante y fundamental dentro de las funciones que realiza el Estado y, por tal motivo, la legislación o normatividad, así como los procedimientos en materia administrativa o bien de la que se trate, deben estar en constante actualización y modernización, debido, principalmente al alto grado de injusticias que cometen los servidores públicos o que por las mismas se encuentran en supuestos jurídicos que les perjudican dentro del desempeño de sus funciones o en el ejercicio de determinado cargo público.

Para estos efectos, debe realizarse una correcta investigación sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como consecuencia del incumplimiento en la realización u omisión de sus labores. Para ello, se tiene que recurrir a actos administrativos de control interno, los cuales tienen como principal objetivo lograr y preservar la prestación óptima de imparcialidad en el servicio público de acuerdo con los principios y normas de la función pública, que necesariamente tienen que realizarse por individuos.

Esta investigación constituye una visión amplia frente a los intereses superiores de carácter público, lo que origina que el Estado vigile que el desempeño de sus empleados y subordinados corresponda a los intereses de la colectividad. De ahí que se establezcan autoridades y órganos disciplinarios capaces de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les impone.

En tal virtud el presente estudio, queda estructurado de la siguiente manera:

En el Primer Capítulo denominado “El Estado”, se abordan las nociones conceptuales del Estado, sus elementos, su naturaleza y personalidad jurídica, distinguiéndose lo que debemos entender por funciones, atribuciones y cometidos del Estado, mismos que vienen a ocupar un lugar predominante en la actividad que éste desarrolla. Así mismo, se abordan temas que tratan que relacionan la actividad y ejercicio de la Administración y la Función Pública con las personas que actúan en nombre y representación del Estado, es decir, los servidores públicos, exponiendo su concepto, naturaleza jurídica y su régimen de responsabilidad.

El Segundo Capítulo intitulado “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, viene a constituir los aspectos normativos de las mismas, desde los antecedentes y evolución de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hasta su reglamentación en nuestra Carta Magna, de tal manera que se analizan nociones conceptuales de responsabilidad y responsabilidad administrativa y la relación que guarda para con el Estado, pues constituyen los cimientos constitucionales para que mediante su justa y correcta prestación se alcance el bien común.

En cuanto al Capítulo Tercero, relativo a “El Ordenamiento en materia de Responsabilidades Administrativas”, nos va permitir comprender el objeto y la importancia del régimen específico que viene a regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para poder apreciar el papel que juega el Derecho Administrativo en la regulación de aquellas, realizando un estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos para conservar los valores fundamentales en el ejercicio de la Función Pública, así como el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, que se identifica como el ejercicio del poder público, así mismo se investiga acerca de los medios de defensa que la misma Ley otorga a los servidores públicos afectados por determinadas resoluciones que se supongan responsables administrativamente; todos los aspectos mencionados son derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte el Capítulo Cuarto, que recibe el nombre de “ Análisis de la Suspensión Temporal en el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas”, se centra en un análisis legislativo de la sanción conocida como suspensión temporal, impuesta como consecuencia de haber llevado a cabo el procedimiento disciplinario en contra de un determinado servidor público. Motivo por el cual, se crea la necesidad de instaurar una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues se deja ver que, debido a que existen muy pocos antecedentes y estudios sobre la Administración Pública, se carece de fuentes de información y se percibe una falta de uniformidad de la legislación sobre el tema en comento, y en casos específicos como es el caso de la mencionada sanción, se palpa la escasez de especialistas del derecho de alto nivel profesional que puedan aportar trabajos de gran contenido técnico, pues ello dificulta hacer verdaderos y profundos estudios constructivos e ilustrativos para atacar las lagunas de la ley.

Como objetivo general, considero pertinente el facilitar la explicación de las sanciones que se imponen en el régimen vigente de los Servidores Públicos, mediante la formulación o actualización de mejores y más completos modelos legales, que coadyuven al fortalecimiento, eficiencia y transparencia en el ejercicio de la función pública y de las responsabilidades de los Servidores Público, así como su correcta regulación, puesto que las lagunas de la ley de la materia, acarrearán como consecuencia la falta de seguridad y certeza jurídica para quienes se encuentran regidos por dichos ordenamientos.

Para finalizar la presente investigación, se hacen algunas observaciones y aportaciones del análisis realizado al sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el apartado llamado conclusiones.

En esa virtud, y abrigando una noble y empeñosa búsqueda de información, mi voluntad espera que este estudio sea recogido con beneplácito a sus destinatarios.

## CAPÍTULO I EL ESTADO

### 1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

El conocimiento del Estado, cuando se obtiene por la mente, se expresa por medio de su concepto. Es por ello que resulta importante rescatar la idea de lo que es un concepto, entendido así como la expresión intelectual del conocimiento. En el presente capítulo se aborda la esencia misma del concepto de Estado y se intenta desentrañar sus características fundamentales. La realidad estatal, es un hecho social que crea, formula, circunscribe y da vida al Derecho. Sin embargo, por debajo del Estado, en un sentido puramente jurídico, se dice que existe una realidad social que lo produce inicialmente, que lo elabora, y que después lo va condicionando, manteniendo y vitalizando, para que finalmente se desarrolle, adaptando su ordenamiento jurídico a las diversas y muy cambiantes realidades sociológicas.

El Estado es un ente complejo que presenta diversos aspectos, entre los cuales encontramos un conjunto de hombres que están siempre creando y definiendo un orden jurídico. En consecuencia, Estado y Derecho se encuentran en una relación intrínseca. El Derecho es una de las partes esenciales del Estado, porque no se concibe a éste sin el Derecho, ni al Derecho como realidad positiva separada del Estado.

Entrando en los antecedentes del Estado, hemos observado que desde la antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado frente a la naturaleza por medio de los grupos más primitivos, en los cuales necesariamente hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6000 a.C., y es a partir de entonces que se concibe como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden, determinada actividad y fines comunes.

Sin duda, los griegos concibieron a la polis como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (*respublica*) en términos jurídicos, y lo definían como un conjunto de competencias y facultades. Con todo, correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* o corporación y la de soberanía. Por su parte; la *civitas* constituía, ciertamente, una agrupación de personas, sin embargo, esta agrupación no era un mero agregado de individuos. La *civitas*, para los romanos, constituía una *universitas*. La *universitas* era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo.

En cuanto a la *universitas* de personas se refiere, el término se aplicaba en derecho público o en derecho privado (*civitas, municipia, collegia, societates*). La *universitas* era, para el derecho, un ente, un corpus, el cual se distinguía de sus miembros. De todas estas *universitates* fue la *societas* la que se nutrió de más y mayor doctrina. Esta doctrina serviría para describir el Estado. La *civitas* o *el imperio*, era como la *societas* una institución jurídica, establecida por aquellos que persiguen un propósito común. La doctrina de la *societas* explica muy bien por qué el Estado o *civitas* actúa. La doctrina jurídica de la *societas* y de la *universitas* en general, considera a los miembros, como un ente que actúa a través de sus representantes. La *civitas* tiene ciertas funciones, facultades y derechos que no son las de sus miembros. La *civitas* constituye una corporación jurídica, una persona de derecho, la cual justamente, representa la comunidad política que la conforma.

Durante más de dos milenios, el Estado (*polis, civitas, respublica*) ha constituido un conjunto de problemas jurídicos y ha sido, desde entonces, objeto de estudio de la jurisprudencia y uno de sus conceptos centrales.

Existen diversas teorías que se han expuesto para tratar de desentrañar y explicar el concepto de Estado, de entre ellas resaltamos las siguientes:

Según los autores de la teoría política, la palabra Estado deriva de *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Para atender al origen del Estado, la doctrina menciona diversas teorías y escuelas, tales como las que se refieren a que el Estado proviene del triunfo de la fuerza física; otros autores sostienen que proviene de un Don divino; otras corrientes afirman que el origen del Estado es producto de la necesidad o solidaridad; otras escuelas sostienen que es consecuencia del bien común en cuanto a la realización de valores.

Hay doctrinarios como es el caso de Aristóteles que asocia la existencia del Estado a la utilidad que reporta. Por otro lado, otros autores como Carlos Marx señalan que el origen del Estado depende primordialmente del aspecto económico; otras teorías que han alcanzado gran importancia son las contractualistas y son aquellas que sostienen que el Estado se originó como consecuencia de un contrato social.

Dentro de la Teoría del Derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es bastante controvertido; sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica.

Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa y se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o simplemente, como soberanía.

De esta forma, observamos que son muchas las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, como consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales.

Algunas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otras se le contraponen a la sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra Tratados, es sujeto del Derecho Internacional, el Estado, es en suma, titular de derechos y obligaciones.

Algunos autores de la teoría política conciben al Estado desde diversos puntos de vista, entre los cuales encontramos los siguientes:

Jellinek, afirma que “el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”.<sup>1</sup>

Herman Heller, dice que: “el Estado es una conexión social de quehaceres”.<sup>2</sup>

El profesor español Adolfo Posada, nos menciona que “atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere al Estado, se observará que lo siguiente:

- a) Agrupación de seres racionales.
- b) Territorio dentro del cual la agrupación se contiene.
- c) Cooperación universal.
- d) Independencia frente a otros seres de la misma naturaleza.
- e) Organización del grupo”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Jellinek George, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, México, 1956, p. 145.

<sup>2</sup> Heller Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, pág. 259.

<sup>3</sup> Posada Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1983, Tomo I, pág. 89.

El maestro Acosta Romero, nos menciona que “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”.<sup>4</sup>

Para el autor Francisco Porrúa, el Estado, “es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal”.<sup>5</sup>

Con el surgimiento del Estado Liberal de Derecho, el Estado ejerce un poder de policía para corregir y sancionar a los gobernados, y un poder disciplinario para mantener una fidelidad y una devoción especial por valores axiológicos y obligaciones, en el ejercicio de la función pública.

En el Estado Absolutista, el Poder Disciplinario lo ejercía el Rey sin ningún límite sobre sus subordinados, puesto que su autoridad no estaba sometida a ley terrenal alguna. En el Estado Liberal de Derecho, el Poder Disciplinario del superior jerárquico sobre sus subordinados está reglamentado en la Constitución y en la ley. De aquí resulta que 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 debe realizar.

Así pues, la evolución del Estado como realidad social, a través de la historia, no corresponde siempre con las características que, también a través de la historia, le han señalado los autores; el Estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Por ello, es de suma importancia señalar que al Estado se le han dado un sin número de concepciones.

Debido a las razones anteriormente expuestas, de esta forma podemos mencionar que desde un punto de vista gramatical, el vocablo Estado tiene diversas acepciones, de entre ellas se distingue la que lo entiende como un conjunto de órganos de gobierno de un país soberano; o bien, territorio de cada país independiente; y como un país o dominio de un príncipe o señor feudal.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 2004.,* pág. 102.

<sup>5</sup> Porrúa Pérez Francisco, *Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 26.*

<sup>6</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española, 21ª. Edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1992, págs. 905-906.*

De esta manera y con los elementos expuestos, se concluye que el Estado es la sociedad jurídicamente organizada capaz de realizar la totalidad de los fines humanos, cuyos elementos principales son, entre otros, el territorio, la población y el gobierno, o bien llamado Poder Público.

Así pues, aterrizamos el tema del concepto de Estado, con la siguiente definición que incluye todos los elementos que integran el Estado como ente orgánico, abstracto, dotado de personalidad jurídica con una base formada por la población, la cual está asentada en un territorio sujeto a un poder de mando soberano a quien le compete aplicar el orden jurídico.



## **1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO**

Dentro de este rubro se abordan diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del Estado. Existen distintos modos de los cuales puede conocerse el Estado. Jellinek, estima que antes de pretender solucionar el problema de la naturaleza del Estado, debemos centrarnos primeramente en el conocimiento del Estado, mismo que puede enfocarse desde un punto de vista objetivo o subjetivo. El enfoque objetivo, se refiere a que el Estado es un conjunto de relaciones sociales que se desenvuelven en el tiempo y en el espacio. Sin embargo el enfoque subjetivo se refiere a que dentro de dicho conjunto existen relaciones y acciones humanas que forman la realidad del Estado con un contenido anímico. Este punto de vista no se opone al punto de vista subjetivo, sino que lo complementa.

Sin embargo, cabe destacar que no ha habido en relación con estos puntos de vista, un criterio unitario para estudiar al Estado. No existe una doctrina única que incluya estos puntos de observación de la realidad estatal, sino que existen diversas teorías que se pueden clasificar dependiendo del ángulo del cual enfocan su particular conocimiento.

Dentro de las teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo encontramos la que considera al Estado como un hecho. Existen doctrinas que afirman la realidad del Estado, pero no desentrañan el sentido de esa realidad. Dichas doctrinas dicen que es un hecho; y generalmente, no dicen qué clase de hecho es: si es físico, sociológico o si está provisto de una existencia especial.

Otras teorías consideran al Estado como una situación, en virtud de que dicen que lo que llamamos Estado, no es, sino una situación en las relaciones de dominación que existen formándolo; explican que es una simple abstracción que hacemos de esas relaciones que varían constantemente. Estas doctrinas no son realistas, pues consideran al Estado como una ficción, ya que por una simple operación mental llamamos Estado, a la síntesis que hacemos de las relaciones de hechos que varían constantemente. Se trata de una teoría anticientífica, porque reduce al Estado a una simple creación de nuestra mente.

También existen teorías que identifican al Estado con uno de sus elementos, y dicen que con objeto de evitar las ficciones, se trata de elaborar una teoría realista, identificando al Estado con alguno de sus elementos, es decir, y a manera de ejemplo, dicen que el Estado es el territorio. Estas son las llamadas teorías patrimoniales, mismas que fueron en breve desechadas. Tuvieron más aceptación las teorías que consideran al Estado como pueblo.

Estas teorías resultan vagas, pues no señalan lo que se entiende por pueblo. Dentro de este orden de doctrinas, también hay las que confunden al Estado con los gobernantes o autoridad. Estas teorías identifican al Estado con el Gobierno, considera a los individuos que ejercen el poder, llamados gobernantes, como la encarnación del Estado. Empero, hay que precisar que el Estado se integra por gobernantes y gobernados, traducidos en lo que hoy conocemos como poder público, y por ello es absurdo y peligroso identificarlo exclusivamente con el grupo gobernante.

Por otro lado, tenemos a las doctrinas que tratan de reducir al Estado a un organismo natural, pues lo consideran como una formación orgánica, de carácter físico, con todas sus consecuencias: el Estado tendrá una existencia condicionada por leyes materiales, una existencia independientemente de la de los seres que lo forman. Sin embargo, es absurdo pretender que el Estado tiene una naturaleza sensible inorgánica; no es una roca, ni es tierra. Tampoco es cierto que pueda asimilarse al mundo sensible orgánico; no es un animal ni un ser humano. Se cataloga como un ente de cultura.

En general, podemos concluir que no puede estudiarse al Estado desde un sólo punto de vista objetivo, ya que las doctrinas que se han descrito y analizado son falsas, porque la naturaleza del Estado no se puede estudiar desde un sólo punto, toda vez que el Estado es un ser de naturaleza compleja, en su realidad existe en efecto, una realidad exterior objetiva cuyo estudio debe ser hecho desde un punto de vista adecuado al mismo.

En contraposición a las doctrinas que sólo toman en cuenta la realidad exterior del Estado, se encuentran las elaboraciones de diversos pensadores que tratan de penetrar en el interior de sus hechos y estudian la naturaleza del Estado desde el punto de vista subjetivo.

En principio, dentro de la corriente subjetiva, tenemos a las teorías que tienen una concepción acerca del Estado como un organismo intelectual o ético-espiritual. Diversas teorías concebían al Estado como un hombre gigantesco, con el mismo aspecto psicológico que el individuo. Se consideraba al estado con una naturaleza de tipo espiritual.

A estas doctrinas se opuso la Escuela de Derecho Natural Racionalista, misma que parte de la concepción del individuo abstracto, a quien considera como el átomo de que se forma el Estado, siendo entonces éste una asociación libre formada por individuos. No obstante la reacción de estas doctrinas, siguieron elaborándose diversas doctrinas organicistas, mismas que consideran al Estado como un órgano de órganos, una síntesis orgánica que abarca otras estructuras.

Por otro lado, también existen las teorías que consideran al Estado como una unidad colectiva o de asociación, es decir, los pensadores clásicos afirmaron que el Estado representa una unidad permanente de hombres asociados, una unidad colectiva. De todas las teorías de este tipo, destacan la de la corporación, la cual asigna un carácter exclusivamente jurídico; otros autores hablan del Estado como una persona jurídica como resultado de esa síntesis que resulta de considerar la pluralidad de individuos que forman una sola unidad.

Estas teorías llegan a un punto de verdad por cuanto establecen la realidad del Estado como un ente social, pero después falsean, pues relativizan esa realidad y no explican la naturaleza del mismo ni lo distingue de las otras realidades sociales que existen además del Estado.

De igual forma la realidad del Estado puede estudiarse desde un punto de vista jurídico, relacionando la realidad política estatal con las figuras del Derecho, de entre las cuales se desprende, por ejemplo, la Teoría que concibe al Estado como objeto o establecimiento, dentro de la cual se desprenden tres maneras de concebir jurídicamente al propio Estado: la primera de ellas, es la de considerarlo como objeto, como establecimiento, haciendo una separación interna de dos elementos que existen en el mismo, los dominadores y los dominados. Estas relaciones no pueden separarse y ni considerarse a una como sujeto y a otra como un objeto. Así mismo, dentro de estas teorías también podemos colocar a las absolutistas y patrimonialistas que consideran al Estado como objeto. Sin embargo otras teorías más modernas, han tratado de explicar la naturaleza del Estado, explicando a éste como una fundación o establecimiento.

Dentro de estas doctrinas jurídicas encontramos a las que conciben al Estado como una relación jurídica. Se afirma que el Estado es una relación jurídica, porque se observa que en el mismo existen gobernante y gobernados con mutuas relaciones. Esta teoría no logra explicar por qué las instituciones estatales permanecen, no obstante con los cambios de las personas.

Hay doctrinas que asignan al Estado una naturaleza de sujeto de derecho. El ser sujeto de derecho, es una cualidad que el Derecho atribuye a un ser, esta cualidad viene de su reconocimiento por el orden jurídico.

De todas las anteriores teorías que han intentado explicar la naturaleza jurídica del Estado, llegamos a la conclusión de que el Estado, como ser que existe en la realidad, constituye una persona moral, y por lo tanto es lógico que pueda ser sujeto de tener derechos, pues se trata de un ser con capacidad para recibirlos y ejercitarlos, es decir, le atribuimos una realidad objetiva, esta realidad constituye un ente de cultura, y se especifica como dentro de la categoría del mundo del ser como una realidad social y dentro de las realidades sociales, queda especificada una peculiar cualidad, la del Estado al integrarse como una unidad que se encamina hacia la consecución del bien público.

### **1.3. ELEMENTOS DEL ESTADO**

Dentro de las características del Estado moderno, encontramos las siguientes: se consolida la soberanía; el Estado se vuelve sujeto de la relación internacional, se habla del respeto a los derechos del hombre; se consolida la democracia y el constitucionalismo; se manifiesta la representación política; se consolida la separación del Estado y de la Iglesia; se da la separación de poderes y como consecuencia se establecen los elementos que conforman el Estado, mismos que se encuentran fundamentados en nuestra Constitución.

Con base en estas características podemos decir que el Estado, se conforma de acuerdo a una serie de elementos, como son:

- a) Territorio
- b) Población
- c) Poder Público
- d) Capacidad Jurídica
- e) Orden Jurídico
- f) Fines

A continuación se puntualizarán cada uno de sus elementos:

#### TERRITORIO

El territorio constituye la realidad físico-geográfica sobre la cual el estado ejerce su soberanía. En México, el territorio se encuentra regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra constituido por los siguientes elementos:

1. La superficie terrestre del planeta.
2. El mar territorial.
3. La plataforma continental.
4. Los Zócalos submarinos.
5. El subsuelo.
6. El espacio superestante.
7. El mar patrimonial.

Sobre estos elementos del territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico.

## POBLACIÓN

Se dice que es un elemento material del Estado, ya que los hombres componen a la población de éste. La población desempeña desde el punto de vista jurídico, un papel doble, puede en efecto ser considerada como objeto o sujeto de la actividad estatal.

Elemento esencial para la formación del Estado, puesto que las poblaciones de los Estados se agrupan en diversas cantidades en los mismos, ya que tienen muy diversas condiciones geográficas de extensión y localización en nuestro planeta. Este criterio atiende al punto de vista territorial, de esta manera, se explica que de acuerdo con el espacio geográfico en que se encuentran los grupos humanos, se explica su correspondencia a los diferentes Estados.

Además, se puede explicar su pertenencia, tomando en cuenta sus características. Es decir, se agrupan aquellas poblaciones que presenten características homogéneas, como por ejemplo, una misma raza, o una misma lengua.

Sin embargo, generalmente se sigue un último criterio, el que se refiere a una clasificación mixta. Esto es, se toma en cuenta la población de un mismo territorio y se ve, además, si presentan homogeneidad de características en los habitantes para explicar que formen un Estado.

Así es como se afirma que la población es un grupo de personas en particular que viven en un área geográfica y cuyo número se determina normalmente por un censo. Por ello es importante tratar de dar una definición que englobe las ideas señaladas en párrafos anteriores; es así como decimos que, por Población entendemos, un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.

Cabe señalar que a veces se confunde lo que es población con pueblo, pues existen diversas opiniones en el sentido de que este elemento es el pueblo, pero de acuerdo con el autor Acosta Romero, considera que el pueblo es un concepto sociológico, que puede ser visualizado desde diferentes puntos de vista, como por ejemplo la ciudadanía, en cuyo caso sólo formarían parte del pueblo aquellos que tuvieran capacidad para votar en las elecciones, quedando en consecuencia fuera, los menores de edad y los incapaces, por lo que estima que la sociedad es el conjunto de individuos que la forman en cierto momento, abarcando a todos y no únicamente a los ciudadanos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Acosta Romero Miguel, *ibidem*, pág. 104.

## PODER PÚBLICO

Por éste, se entiende la porción orgánica competencial en principio. Es decir, se refiere a un órgano u órganos a los que les compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función.<sup>8</sup>

Anteriormente a esta porción, conocida como órgano, se le atribuía la palabra Gobierno, misma que tiene su origen en el vocablo latino “gubernare” que significa guiar la nave.

Se dice que el Poder Público que detentan los órganos del Estado, se realiza a través de sus actividades ejerciendo su soberanía y su poder a través de los propios órganos del Estado, independientemente de cual sea su signo filosófico-político. En la mayor parte de los países y es el propio pueblo el que establece la forma de Estado y los órganos de gobierno. Desde el siglo XVIII tradicionalmente son tres: El Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Así es como corresponde al Poder Público, la dirección del Estado, que como conjunto de poderes públicos, conforman los órganos, a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía o “poder supremo”; el poder público, es en suma, el conjunto de órganos que ejercen el poder del Estado, mediante determinadas funciones.

El Poder público como un conjunto de órganos específicos va ser responsable de llevar a cabo una organización adecuada de la sociedad y del bien común. Éste se va a manifestar a través de una serie de normas y actos regulados por las leyes.

Cuando un gobierno, ahora, entendido como Poder Público emanado con arreglo a la Constitución y las leyes vigentes, se conduce legalmente en el ejercicio del poder político público, constituye un conjunto de ideales de derecho con adecuación al orden jurídico.

Por lo que, generalmente será legítimo aquel Poder Público que existe y que funciona con apego a las leyes fundamentales del Estado.

Dicho de otra manera, el Estado es la representación de la colectividad, del interés general, pero la representación material del Estado es el propio Poder Público, constituido por los tres órganos o poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, todos y cada uno de ellos desempeñan funciones elementales.

---

<sup>8</sup> Cortiñas Peláez, León, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 60.

Como venimos exponiendo, el Poder Público del Estado como lo señala el Doctor Castrejón, es “un conjunto de órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del propio Estado”\*, es decir, todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que a cada Poder que conforma el Estado le otorga nuestra Carta Magna, tiene reservadas exclusivamente algunas operaciones materiales que dan plena validéz a la acción administrativa.<sup>9</sup>

## CAPACIDAD

El concepto jurídico de Jellinek, sobre este concepto la define como “La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio”.

Jurídicamente, se designa al Estado atendiendo a la ley que le ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Está considerado por algunos tratadistas no sólo como un concepto jurídico fundamental, sino también como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo un orden jurídico.

La personalidad jurídica del Estado como persona colectiva nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento y se ve apoyada en el concepto comentado que es por definición, de carácter jurídico y sólo puede provenir de un ordenamiento legal creado por el propio Estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población. Dichas bases fijan los límites de su actuación, y no podrán ser transgredidos válidamente ni por el propio Estado.

## ORDEN JURÍDICO

Este orden jurídico es necesario para la existencia del Estado, ya que el mismo se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, como norma básica, hasta las normas de rango inferior. En México, la jerarquía de las normas está consagrada en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las entidades federativas y el de los municipios.

Es la relación jurídica bajo un poder de mando y es un elemento formal del Estado.

Es todo un sistema de normas jurídicas necesarias para organizar la acción del Estado tendientes a garantizar que cada derecho pueda ser ejercido en plenitud.

---

<sup>9</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, “Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, 2ª Edición, Editorial Cárdenas Velasco Editores, México, 2004, pág. 12

## FINES

El Estado para realizar sus funciones requiere de fines, que vienen a ser una idea sobre las metas que se propone el Estado para realizar la encomienda del Derecho Público.

Los Fines del Estado son las directrices que buscan obtener el bien común de toda población, convirtiéndose en un bien público, y para conseguirlo, se vale de los siguientes medios:

- 1) Resguardar el orden, la paz y la seguridad de la nación.
- 2) Organizar la conducta de los sujetos de derechos mediante normas jurídicas.
- 3) Ejercer poder directo sobre los ciudadanos, a través de órganos cuyas competencias están señaladas en una Constitución General.

Los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que lo conforman.

Se identifican como los derechos que debe tutelar y proteger el Estado:

- Personalísimos
- De sus manifestaciones
- Cívicos
- De contenido económico
- Sociales-laborales
- Políticos
- Poder del Estado.

Los intereses individuales y colectivos puedan existir, claro está y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y por tanto, coactiva en caso necesario.

Son la creación de los fines del propio ser humano. Los medios que permiten alcanzar estos son variados pero pueden resumirse en uno: el bien común.



Hauriou mencionaba: que el bien público, en el sentido de una abstracción que exprese una idea de generalidad es el fin propio irremplazable del Estado. Y es en función de este bien público que el Estado justifica su actividad y se determinan sus atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán esos órganos.

Es ésta la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas, órdenes o mandatos, que la ley en sentido material define, y la actuación de los fines generales en concepto lato o bien los fines jurídicos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Bielsa Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Depalma, Buenos Aires, Tomo I, 1955, pág. 151.

#### **1.4. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL PODER PÚBLICO**

La actividad de la Administración Pública está íntimamente relacionada con conceptos controvertidos que forman parte del Derecho Administrativo y que la doctrina usa con frecuencia para designar a las actividades del Estado. Estos términos son conocidos como atribuciones, funciones, actos, cometidos y poder jurídico.

Derivado de lo anterior, considero pertinente señalar que la actividad del Estado es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice.

Atribuciones y cometidos por otra parte, son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico y por las ideas filosóficas, políticas y sociales de los gobernantes.

La actividad de la Administración Pública actualmente se encuentra en constante expansión y por ello resulta difícil precisar sus límites, sin embargo puede generalizarse y jerarquizarse en diversos sectores como:

1. La actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como de las entidades y corporaciones que cumplen fines de carácter e interés público (sector descentralizado y empresas del Estado), paraestatal.
2. La relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía.
3. La acción del Poder Público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de Derecho interno.
4. La actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional.
5. La función relativa a dar orientación filosófico-política a la Administración.
6. La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación y el Derecho Económico.
7. Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.
8. La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria.
9. La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado.
10. La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.
11. Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de esa relación.

El ilustre Gabino Fraga ha definido la actividad del Estado como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines.

Para efectos de esta investigación nos centraremos en este último punto, donde se encuentra la explicación de la relación del Estado para con los servidores públicos.

El Poder del Estado se establece en relación con los derechos del mismo frente a los individuos, tratándose de relaciones especiales de poder, es decir, los vínculos respecto a los individuos sometidos a este poder, tienen un carácter relativo, que se da incluso, cuando una pluralidad de personas se encuentran en igual relación de poder y por este motivo se les dirigen órdenes iguales de modo general; así los destinatarios no constituyen una masa difusa de personas, sino un grupo determinado, compuesto por todos los individuos que se encuentran en igual relación de poder.

En la relación general de poder, en la cual se encuentran los súbditos jurídicos frente al Estado, los vínculos del Estado hacia un sujeto individual concreto, se presentan como derechos relativos, si se prescinde de los individuos concretos y se considera al Estado en sí mismo como autor de la norma, se ha de reconocer que la norma jurídica general obliga a una pluralidad indeterminada de sujetos, la cual presenta rasgos de una relación jurídica absoluta.

El poder que tiene el Estado dentro del ordenamiento jurídico, se resume en un derecho de dominación de éste, con el cual tiene la facultad de realizar actos creadores de leyes, así como la facultad de exigir el cumplimiento de ellas a través de sus órganos por medios coactivos.

Esta relación de poder del Estado se refiere también a los mandatos de éste y de igual forma a su cumplimiento. Las relaciones de poder, llevan consigo en ocasiones, derechos de autoridad, tales como un derecho disciplinario o un poder coactivo.

En consecuencia, la actividad del Estado está constituida por un conjunto de actos de diversa índole algunos catalogados como jurídicos y otros de índole material, que se generan en ejercicio de sus atribuciones legales y en cumplimiento de sus fines para beneficio de la colectividad, y para este efecto se encuentra la actuación de los sectores, público, privado y social. En efecto la actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar, de carácter jurídico, material y técnico que le corresponde como persona jurídica de derecho público y que realiza a través de sus órganos.

Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas, pues, a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos.

Por ello, el determinar lo que el Estado puede hacer, es materia de diversas disciplinas, que comprenden la totalidad de la vida humana. Y en este orden de ideas, es necesaria, la determinación de cuál debe ser la extensión y los modos de cómo realizar los fines del Estado, los cuales se abordarán en siguientes apéndices.

#### **1.4.1. FUNCIONES DEL ESTADO.**

Las funciones del Estado representan la forma o manera de cómo se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines y para distribuir el ejercicio de las mismas, y así poder mantener un equilibrio en los cometidos de orden público y de interés social, ya que tanto la doctrina de los Derechos Constitucional y Administrativo, le reconocen como tales.

Por funciones del Estado, entendemos que son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la Administración Pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos del Estado.<sup>11</sup>

Genéricamente por funciones del poder público entendemos que son las manifestaciones de la voluntad general, que, mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado preceptuados en la Constitución y demás reglas subordinadas a este ordenamiento jurídico.

De las características más importantes de las funciones diremos que constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas. Estas son las características más importantes de las funciones, y son llamadas, también atemporales.<sup>12</sup>

La función está subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad. De manera más concreta, ella sirve a designar una actividad o una acción que no se puede concebir sin objeto o un fin.

---

<sup>11</sup> Cortiñas Peláez León, *ibidem*, pág. 61

<sup>12</sup> Cortiñas Peláez, *ibid*, pág. 63

Este tipo de concepto se utiliza con frecuencia para describir el funcionamiento de secuencias complejas o de múltiples actividades concurrentes para asegurar la realización de un fin ideal o real.

Por función se entiende, el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado.<sup>13</sup>

La palabra función determina cumplidamente su concepto, el cual etimológicamente proviene de “fungere”, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “finire”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Otra de las tantas acepciones acerca de la palabra función es la que nos menciona que es una manifestación general de la voluntad, creada por la técnica jurídica para posibilitar la conservación de los fines estatales.

Las funciones del Estado son las de la sociedad que vienen a ser la seguridad, la justicia, el bienestar en el orden económico y cultural; pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar dichas funciones.

En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma.

Dentro de las principales características de las funciones encontramos que son universales, es decir, se dan en todo lugar; son atemporales, esto es, existen en todo tiempo; y son abstractas, porque no se pueden palpar ya que son un conjunto de deberes y derechos.

Diversos autores hacen alusión por ejemplo, a nociones de función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa.

La doctrina clásica y la legislación positiva han clasificado tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división de Poderes aplicado a la teoría constitucional y, que por tanto implica la existencia de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial. Estas actividades son: la función administrativa, la función legislativa y la función judicial o jurisdiccional.

---

<sup>13</sup> Acosta Romero Miguel, *ibidem*, pág. 825.

Para el pensamiento funcionalista, la función administrativa se percibe como un sistema particular que tiene por misión traducir en la realidad social, las decisiones tomadas por un órgano de mando.

La Función Administrativa la entendemos como una manifestación de la voluntad general que, mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público. Por ello, la Función Administrativa se puede definir desde dos puntos de vista: uno formal y otro material.

Desde el punto de vista formal, se trata de la actividad que realiza el Estado por medio de los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo. Bajo esta perspectiva, será administrativo todo acto producido, por ejemplo por las Secretarías de Estado.

Desde el punto de vista material, la función administrativa del Estado se refiere únicamente a la naturaleza del acto, que debe ser de tipo administrativo, sin que intervenga con el fin de resolver una controversia y sin que pretenda establecer un orden jurídico. Como ejemplo se puede citar la expedición de una licencia para el funcionamiento de un negocio.<sup>14</sup>

La función legislativa por su parte, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales; es así como el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

Y al final tenemos a la función judicial o jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

---

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo xv, mayo de 2002, tesis XXIII, pág. 1238; ius: 186923*

### **1.4.2. ATRIBUCIONES DEL ESTADO.**

La actividad del Estado se encuentra definida en razón de la conjugación de las atribuciones y fines del mismo, que conforme a la Constitución Política Federal, y demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general precisan su esfera, en donde es visible la actuación de los sectores público, social y privado.

Las atribuciones como poderes jurídicos concretos se atribuyen a los titulares de los órganos para que puedan ejercer la competencia del propio Estado.

Las atribuciones del Estado son los instrumentos jurídicos de que dispone por voluntad y determinación del propio pueblo, para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales, para que de esta forma se alcancen los fines del mismo Estado.<sup>15</sup>

Para Gabino Fraga, el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer.<sup>16</sup>

Así es como se ha visto que la tendencia del Estado mexicano moderno ha quedado especificada en la Constitución de 1917, y en esa virtud las atribuciones del Estado mexicano en la doctrina social, se pueden explicar a manera de ejemplo de la siguiente forma: en el campo que corresponde a la actividad privada, el Estado en diversos momentos ha expresado su voluntad de no limitarla ni restringirla; la tendencia es regular todas las actividades de los particulares con el propósito de lograr un reparto equitativo de la riqueza y aprovechamiento de recursos naturales, entre otros.

---

<sup>15</sup> Sánchez Gómez Narcizo, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 7.

<sup>16</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial, Porrúa, México, 2002, pág. 26.

### **1.4.3. COMETIDOS DEL ESTADO**

Ahora bien, por cometido o cometidos del Poder Público del Estado podemos definirlos como el acto o actos que desarrollan las autoridades que conforman los Poderes de la Unión para obtener un fin.

Para León Cortiñas Peláez, los cometidos son las tareas estratégicas concretas, en la función administrativa mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.<sup>17</sup>

Así pues, no todos los cometidos o actos del Poder Público tienen la misma naturaleza o trascendencia jurídica. El Poder Público desarrolla sus cometidos de acuerdo a las necesidades esenciales y generales, por una parte del Estado y por otra de los gobernados.

Dentro de las principales características de los cometidos encontramos: la particularidad, es decir, dependen de un lugar y una organización propia, idiosincrasia, etcétera; la temporalidad, esto es, que depende de una época; los cometidos deben ser concretos, es decir, los mismos los debe hacer el Estado y se materializan, como por ejemplo, la acuñación de moneda, entre otros.

Así, los cometidos pueden dividirse en esenciales, generales, de asistencia y seguridad social, y privados de la Administración Pública.

La clasificación que el ilustre Profesor Cortiñas hace es la siguiente:

“a) Cometidos esenciales.- los cuales son actos que se realizan por medio de actos coercitivos de autoridad o imperio. Son de derecho público. Como ejemplo clásico, señalamos los de relaciones exteriores, defensa, seguridad interior o policía y gobernación.

b) Cometidos de servicio público.- son prestaciones en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, habilitados para ello por un acto de concesión del Poder Público. Son una especie de “transición categorial”, que se aleja de la plenitud de los actos e imperio característicos de los cometidos esenciales, que se acerca progresivamente a las esferas de derecho privado y social. Su régimen es de derecho público. Por ejemplo, tenemos a los de gas, radio y televisión, transporte y educación.

---

<sup>17</sup> Cortiñas Peláez León, *ibidem*, pág. 63.



c) Cometidos sociales.- son los actos de autoridad, que conservan cierto imperio y también son de la gestión de los particulares frente a las instituciones. Su régimen es de derecho público, social y privado. A manera de ejemplo, tenemos los de salud, vivienda y educación.

d) Cometidos privados.- son aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por la Administración en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado y social, que implica grado variable de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes o consumidores. Se refieren principalmente a los actos de gestión.”<sup>18</sup>

Dichos cometidos son de derecho privado dominante, como lo es el caso de la siderurgia, ferrocarriles, teatros, turismo, agricultura, etcétera.

La clasificación a que se refiere el Profesor León Cortiñaz, se circunscribe a que todos estos cometidos son esenciales y son aquellos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estudio cultural de la sociedad económico- político determinada, son ejercidos por la Administración Pública, mediante las dependencias centralizadas, este es el caso de los llamados cometidos esenciales “clásicos”, o sea mediante las entidades paraestatales, identificados éstos últimos como los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano o áreas estratégicas.

Aún cuando se mantenga siempre en su actividad, el Estado y dentro de su orden jurídico, siempre tendrá a su cargo el aspecto administrativo que se refiere a la ejecución y realización de los actos concretos destinados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los actos administrativos que anteriormente se han explicado tienen lugar dentro de las facultades del Poder Público, lo que nos da la idea de que es imprescindible que en todo Estado, se de la existencia de toda una estructura con funciones específicas que vienen a ser atribuidas a los órganos que forman al propio Estado.

---

<sup>18</sup> Cortiñas Peláez, León, *ibidem*, pág. 64

### **1.5. EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública supone una actividad esencial: la Función Pública como una manifestación del poder estatal que realizan personas físicas, es decir, personas que con la aportación de sus actividades, energías y talentos intelectuales, materiales y físicos van a ejercer atribuciones esenciales de los poderes públicos del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de interés social o colectivo, y que implica a su vez el ejercicio de la soberanía del Estado.

Para poder situar a la Administración Pública debemos hacer hincapié en el Derecho Administrativo, que como una rama del Derecho Público, el cual tiene por objeto el estudio de la administración desde el punto de vista jurídico y presupone la noción de Estado, se debe entender al derecho público por el derecho de Estado.

El Estado como un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder, constituido por tres elementos que son territorio, población y gobierno, así como por órganos que ejercen el poder de mando deben sujetarse al derecho como un conjunto de normas que expresan un deber ser y esta constituido por órganos que ejercen funciones de Derecho Público.

Anteriormente, el Estado en el ejercicio de la Administración tenía fines muy limitados donde sólo le interesaba lo esencial, que es el orden público, y como era un Estado absolutista, donde se supone que no podía intervenir en nada, esa actividad era la única que los particulares podían exigir. Es decir, anteriormente sólo se protegió el derecho a la libertad, y no incluía fines sociales ni económicos.

Posteriormente con la División de Poderes se establece el principio básico la Legalidad que permitió identificar, en primera instancia, la transición del Estado absolutista a un Estado de Derecho, al evitar la concentración del poder a manos de sólo unas cuantas personas, y es así como se logró eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora sólo puede hacer lo que la voluntad general de la población, plasmada en la ley, le autoriza.

La verdadera división de poderes se dió en el Estado liberal de derecho donde se velaba por los derechos públicos sometiendo la administración a la ley, donde la revolución Francesa plasmo sus principios de Legalidad y Separación de Poderes, y el funcionario vió limitado su poder administrador al marco de las leyes. Pero el peligro que tenía era que todo se resumía a respetar el derecho positivo sin tener en cuenta el contenido de justicia de éste.

Luego vino el Estado social de derecho, en donde se ampliarían los fines del Estado a más actividades a favor de los particulares, pero es en perjuicio del derecho a la propiedad, pues el beneficio de otros derechos civiles quedaba a reserva de lo que los particulares pudieran exigir.

Es entonces, cuando se da el supuesto de que la obligación del Estado obrara en un solo sentido, repartiendo las riquezas y regulando los desequilibrios sociales a través del impuesto. Pero como el Estado intervencionista no podía moverse dentro de los límites del derecho privado, tuvo que aparecer el Derecho Administrativo que conjuga las necesidades de Administración con las Garantías Constitucionales.

El poder del Estado en cualquiera de las formas que manifiesta el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se señala en seguida: *“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.*

*En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”*,<sup>19</sup> requiere de medios u órganos que le permitan externar su actuación y voluntad estatal. Estos órganos son el resultado del ordenamiento jurídico que los crea y los regula para un correcto ejercicio de la función pública.

Los órganos que conforman el Estado están constituídos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, y que se encuentra delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Sin embargo, no basta la existencia de la esfera de competencia en cuanto al órgano por sí solo para expresar el poder público del Estado, sino que también se necesita de la participación de una persona física que manifieste la voluntad del Estado, esto es, que para ejercer la competencia que les es atribuida, su actuación se debe expresar por medio del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

---

<sup>19</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo cuarenta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

Así pues, el maestro Rafael Bielsa nos menciona que para “la realización de los fines del Estado no se pueden concebir sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al estado, se dividen en funcionarios y empleados”.<sup>20</sup>

Derivado de los anteriores comentarios el concepto de Función Pública, es estudiado por los tratadistas en materia de Administración Pública, toda vez que su estudio se basa principalmente en la relación que existe entre ésta y sus funcionarios, entendiéndolos para efectos de esta investigación, como servidores públicos.

Es así como se llegamos al punto medular de la materia correspondiente a la actividad del Estado, con el estudio de sus fines, funciones y atribuciones, sin embargo trataremos única y exclusivamente lo relativo a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, su naturaleza jurídica, sus derechos y obligaciones, así como su sistema de responsabilidades, en particular las administrativas.

---

<sup>20</sup> *Bielsa Rafael, op-cit., pág. 464.*

### **1.5.1. TEORÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

Para abordar el tema de la Función Pública, se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que de la teoría clásica y de la separación de poderes devino la teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancados de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional y de control, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes para poder generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar la idea de la unidad del poder estatal.

El poder público se explica como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios -toda la población estatal, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala el maestro Andrés Serra Rojas "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos".<sup>21</sup>

Establecida la noción del poder estatal, deben identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas, ya que se diferencian de los órganos en los que se depositan y que deben ser, asimismo, diversos.

Las funciones del poder público son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder público son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

Así, pues, hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad de imperio y de autoridad, cuya realización atiende al interés público, dentro de las cuales destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

---

<sup>21</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1981, Tomo I, pág. 48

Es dable entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado -Federación, así como a los Estados y Municipios, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio y su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. Las funciones públicas vienen a ser, pues, las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.

En el esquema federal, la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

El Derecho positivo de muchos países del mundo, de acuerdo a la doctrina considera al servicio público como una parte de las actividades de la Administración Pública, con una gran cantidad de actividades importantes que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o que se delega su realización a los particulares como personas físicas y que se contemplan como servidores públicos.

Por ello, decimos que el servicio público como actividad que realizan los servidores públicos es generado por la necesidad humana, por la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas respecto de algo, es de alguna manera una necesidad de carácter general cuya satisfacción le compete realizar al propio Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público.

En consecuencia, la actividad que desarrolle la Función Pública a través del servicio público debe ser técnica, porque su realización requiere del desarrollo de un conjunto de operaciones o tareas cuya ejecución se sujeta a procedimientos de determinadas artes, ciencias, industrias u oficios, de acuerdo con las características y modalidades específicas del servicio público de que se trate.

La actividad del servicio público además de técnica habrá de ser satisfactora, toda vez que la finalidad a la que se destina dicho servicio consiste precisamente en la satisfacción de una necesidad de carácter general; y para que efectivamente resulte satisfactoria esta actividad propia del Estado, se requiere, que sea pertinente, en el sentido de que sea a propósito de lograr sus fines; y del mismo modo, la actividad propia de la Función Pública habrá de ser apta, proporcionada y suficiente.

Para lograr el correcto desempeño de la Función Pública, resulta indispensable mencionar que el servicio público se refiere a la intervención estatal, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia.

En esta forma de intervención estatal, es indispensable que el propio Estado se auxilie de personas físicas, bien llamados servidores públicos, quienes van a prestar sus servicios y van a actuar a favor y representación del mismo Estado.

### **1.5.2. TEORÍA DEL ÓRGANO.**

El Derecho Administrativo acepta la Teoría del Órgano, formulada originalmente por la dogmática jurídica alemana del siglo XIX, planteada por Otto Von Gierke en 1893, misma que supone la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se encuentran inmersos en la organización estatal como parte integrante y constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por creación jurídica que el Derecho impone, al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia. Por lo tanto, además de un elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad del mismo.

Mediante esta teoría se explica la imputación de la voluntad humana a la de las personas jurídicas. Resulta, entonces fundamental para el desarrollo del proceso de consolidación del Estado de derecho, los derechos humanos y las garantías individuales.

La Teoría del órgano superó la idea de la relación de representación entre el funcionario y el Estado “los servidores del estado no deben reputarse personas ajenas al mismo, representantes, antes bien se incrustan en la organización de la persona estatal como parte integrante -órgano- de la misma. El funcionario no es, pues, un representante que actúa para el Estado; actúa él, en cuanto forma parte de él; es una y la misma persona, a la que presta su voluntad psicológica”.<sup>22</sup>

Este concepto, ha tenido una evolución realmente atormentada: sin pretender agotar, ni de lejos, la abundancia de teorías, mientras que para la doctrina clásica, órgano era el concepto aplicable a la persona física del servidor del Estado, otros autores defendieron que la noción debía aplicarse no tanto a la persona, sino al complejo de funciones unificadas en una figura abstracta, del que la persona sería mero titular; para otros, en cambio, el complejo de funciones debería designarse “oficio”, siendo el órgano la unidad formada por las funciones y su titular; otros, finalmente, entienden que el concepto de órgano debe reservarse para aquellas unidades administrativas cuyos titulares están capacitados para emitir declaraciones ad extra, que se imputan como propias a la administración”.

La teoría orgánica explica el fenómeno de la imputación jurídica. Dice Santamaría: “El punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave del acto, se halla en el fenómeno de la imputación, en virtud del cual los actos realizados de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta.

---

<sup>22</sup> Peña Solís José, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen II, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas Venezuela, 2001, pág. 162.*



Sobre la imputación que se concibe como el objeto del órgano, se dice que puede ser total o parcial:

1.- La imputación total recae en los supuestos en que el titular de un órgano en sentido estricto (esto es, el habilitado para expresar la voluntad de un ente público), realiza actos formales con este preciso objeto (por ejemplo, dictar un reglamento o un acto administrativo, concluir un contrato). Es el acto mismo, y no sólo sus efectos, lo que se imputa a la persona pública, lo que implica que el acto imputado al ente público incorpora no sólo su contenido objetivo, sino también todas las posibles vicisitudes psicológicas del proceso de formación de la voluntad del agente o agentes que lo realizaron (por ejemplo, dolo, error, causa ilícita, coacción; vicios éstos que se tienen por sufridos por la propia administración a la que el acto se imputa).

2.- La imputación parcial, o sólo de los efectos del acto (pero no de éste) tiene lugar respecto de aquellas actividades o conductas de los órganos lato sensu, o agentes públicos de cualquier nivel que no constituyen emanación de un acto formal y tipificado de expresión de voluntad. En tal caso, lo único que se imputa a la administración es la obligación de indemnizar de las consecuencias dañosas a que, eventualmente de lugar aquellas actividades o conductas al igual que ocurre en el campo civil.

Resulta pues, relevante mencionar el elemento fundamental de la mencionada teoría, que se conceptualiza como órgano, mismo que se explicará a continuación.

#### CONCEPTO DE ÓRGANO

El órgano es la porción técnica del Estado a la que se atribuyen funciones jurídicas y competencias definidas y los correspondientes cargos. Sus elementos esenciales son la competencia, la forma y la voluntad. No debe confundirse el órgano con el cargo. El órgano por ejemplo, la Presidencia de la República, y Presidente de la República es el cargo, ocupado por una persona física. La teoría del órgano permite la distinción que se realiza.

Se han intentado explicar diversos conceptos de órgano. Así encontramos los siguientes:

- 1) Un concepto sociológico. Los grupos colectivos tienen una vida similar a la del hombre.

Los cultores de esta teoría comparan los órganos de las personas jurídicas con los que dan vida a las personas físicas. Con el respeto que se merece la opinión ajena la figura es más literaria que jurídica.

- 2) Otros identifican el órgano con la persona que actúa expresando la voluntad de la persona jurídica. De esta forma el Presidente de la República o el Primer Ministro, son órganos del Estado. Esta teoría deja de lado la característica fundamental de la teoría del órgano esto es, despersonalizar el soporte (entendiéndose como la persona física que ocupa el cargo) del órgano del mismo órgano. No se debe olvidar que, en todo caso, el órgano permanece y el hombre que lo ocupa, generalmente, no continúa en su ejercicio sino por un plazo limitado en el tiempo.
- 3) La mayoría de la doctrina estima que el órgano es una institución que comprende un cúmulo de funciones y las personas llamadas a ejercerlas.

Ese complejo de voluntades, formas y atribuciones, reconocido como unidad por el Derecho, constituye el instrumento de acción de las colectividades personificadas, sus órganos.

Por lo antes expuesto diremos que el órgano es la porción técnica del Estado a la que se atribuyen funciones y cometidos definidos y los correspondientes cargos.

Es una porción porque, porción refiere a una fracción o parte del Estado entendido en sentido amplio y como aparato, estructurada instrumental y sistemáticamente.

Es técnica en el sentido de que no vincula sujetos de derechos. Si existiera ese vínculo nos encontraríamos con relaciones intersubjetivas que el órgano, de principio, no desarrolla.

Debe tenerse presente que los órganos no son sujetos de Derecho. Los integran las personas físicas, como lo son los servidores públicos que sí son sujetos de Derecho y, por eso, asumen obligaciones y poseen derechos.

Existen diversas clasificaciones de órganos, entre ellas las siguientes:

- A. Según su creación lo sea directamente por la Carta Magna, Órganos Constitucionales y no Constitucionales.
- B. Órganos activos, consultivos, de contralor y de representación.
- C. Por su ámbito territorial encontramos los órganos nacionales, como el Poder Ejecutivo.
- D. Por su estructura o forma podemos clasificarlos en unipersonales como la Presidencia de la República y, Colegiados.
- E. También podemos clasificar los órganos en simples, que se integran por un sólo órgano, sea éste unipersonal o pluripersonal. Frente a los órganos simples encontramos los complejos que se integran por más de un órgano.

F. Según su permanencia los órganos pueden clasificarse en permanentes y en Extraordinarios. Los permanentes son éstos últimos se caracterizan porque no actúan siempre y se agotan cuando cumplen el fin que motivó su creación.

G. Simples y potenciados “Es simple el que por su cualidad misma de individuo se ve llamado a ser titular de un órgano”

“Es potenciado aquel que lleva unida a su cualidad de órgano, de un modo permanente, la de ejercer funciones de otros órganos, de modo que acuna en su persona jurídicamente varios órganos”.<sup>23</sup>

La corriente más generalizadora considera que el órgano se encuentra constituido por el conjunto de facultades y de personas que las ejercen, de tal forma que la voluntad que manifiesten no es de una persona física sino del poder público.

#### ELEMENTOS DEL ÓRGANO.

Los elementos esenciales del órgano son la competencia, la forma y la voluntad humana. Se dice que el nombre es un elemento esencial en tanto que la porción técnica innominada es lo que se denomina cargo. De esta forma el cargo no es más que un órgano imperfecto al que le falta nombre propio y funciones definidas. Para otros el nombre no es un elemento independiente del órgano, ya que integra el elemento forma.

##### I) LA COMPETENCIA

La competencia es la aptitud de obrar, asignada por el Derecho Objetivo, de las personas públicas o de sus órganos. Son las tareas ha desarrollar, estos es, sus cometidos.

La misma determina los límites dentro de los cuales han de desempeñarse unos y otros.

El concepto es similar al de capacidad de Derecho Privado pero se diferencia porque la capacidad, reconocida al ser humano, lo habilita para hacer todo cuando desee. Sin embargo las personas públicas deberían actuar sólo en la zona competencial que les fije el Derecho, debiendo siempre fundarse en texto expreso.

##### Elementos de la competencia

Los elementos de la competencia son: el territorio, la materia y los poderes jurídicos.

- 1) Territorio. Es el ámbito espacial de actuación del órgano. Es un límite físico, (órgano del Estado en sentido estricto) tienen competencia limitada. Otros tienen competencia nacional como por ejemplo el Poder Ejecutivo. La proliferación de personas públicas ha derivado en que un territorio sea la base física de la competencia de varias.

---

<sup>23</sup> Peña Solís José, *op. cit.*, pág. 168.

No obstante, en ese ámbito territorial común, dichas entidades pueden desenvolverse sin interferencias porque la materia propia es distinta.

- 2) La materia. Son las tareas o actividades, cometidos, en definitiva, de la persona jurídica. Respecto a los órganos es similar pero a veces dichos órganos intervienen en todas las actividades que tiene la persona jurídica. También existen personas públicas que tienen un órgano único y, por ello, coincide la materia desarrollada por la persona jurídica y su órgano.
- 3) Poderes jurídicos. Son las funciones jurídicas que se les atribuye a los órganos para cumplir la materia. Así el Estado en sentido estricto dispone de todas las funciones.

Analizada la competencia debemos citar también otro elemento del órgano el cual es la forma.

## II) LA FORMA

La forma es el segundo elemento que analizaremos, de acuerdo a ella, los órganos pueden estructurarse de diferentes maneras, tales como:

- a) Órganos unipersonales o colegiados. Una voluntad o varias voluntades humanas. La actuación del órgano unipersonal no presenta dificultades: la voluntad del titular, es la voluntad del órgano.

En los órganos colegiados la formación de la voluntad se desarrolla a través de varias etapas:

- 1) Convocatoria. Citación de los miembros
  - 2) Reunión del cuerpo en el día y hora indicadas
  - 3) Quórum. Deben estar presentes un número determinado de sus miembros, generalmente la mitad más uno de los componentes del órgano
  - 4) Deliberación sobre los asuntos del orden del día
  - 5) La resolución puede adoptarse de acuerdo a mayorías de presentes, o de miembros integrantes, o mayorías especiales.
- b) Otra clasificación, distingue los órganos simples o complejos. Los órganos simples están constituidos con un sólo órgano, que puede ser unipersonal o pluripersonal. Los órganos complejos se integran con varios órganos.

Por último se explica el elemento de la voluntad humana:

### III) LA VOLUNTAD HUMANA

La voluntad de los seres humanos que integran los órganos es la que da vida y acción a dicho órgano. El ser humano, cuando actúa como titular del órgano, expresa la voluntad del órgano, no la suya propia como tal. La incorporación de la voluntad humana al órgano se opera mediante los procedimientos corrientes para la designación de los funcionarios.

Por ello, los actos realizados por el titular del órgano se consideran como emanados de la persona jurídica cuya voluntad expresa y sus consecuencias recaen sobre ella.

El titular del órgano no tiene derechos subjetivos frente a los otros órganos de la misma persona jurídica, aun si su competencia le fuere usurpada. Sin embargo, tiene el deber de defender la competencia del órgano que integra. Las relaciones jurídicas ínter orgánicas son de naturaleza objetiva. Por eso su voluntad desempeña un doble papel:

- 1) Como ser humano puede casarse, comprar una casa, es decir actúa por y para sí.
- 2) Como expresión del querer del órgano.

Existe, así, un triple orden de relaciones jurídicas:

- a) Relaciones entre la persona titular del órgano y la persona jurídica a la que ese órgano pertenece. Es decir existen derechos y obligaciones de la persona humana. Si nos encontramos en el Estado esa persona es funcionario público. Es decir que todo titular de un órgano perteneciente a entidades estatales, es funcionario público, pero no todo funcionario público es titular de un órgano, porque no son instrumento de expresión de voluntad de un órgano.
- b) Relaciones entre un órgano y los demás órganos de la persona jurídica.
- c) Relaciones entre la persona jurídica a la que pertenece el órgano y las demás personas físicas o jurídicas, privadas o públicas.

Así, la actuación del funcionario público sólo es considerada como expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano. El respecto Hans Kelsen nos señala que: "La persona jurídica se convierte así en un punto de imputación. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1960, pág. 130.

En conclusión, el autor Entrena Cuesta, afirma que: “El órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella, sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone”.<sup>25</sup>

En síntesis, diremos que la naturaleza jurídica de la relación entre el servidor público con el Estado, de acuerdo a las teorías anteriormente expuestas, se describe como el acto materialmente administrativo, que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal o las partes físicas- humanas integrantes del propio Estado, en el cual concurren las voluntades de éste y de los servidores públicos.

### **1.6. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Para que el servidor público sea catalogado como tal dentro de las funciones que realiza el Estado, debe ajustarse al principio de legalidad que es operante en nuestro Estado de Derecho, toda vez que en él encontramos la regla del juego para desempeñar un empleo, cargo o comisión, ya sea de nombramiento o de elección popular, por ejemplo, y por tal virtud es justo, razonable y conveniente que el propio pueblo vigile esta exigencia.

En principio, los conceptos básicos y fundamentales que se expondrán servirán para dar una descripción detallada que nos dará el concepto de servidor público. Cabe señalar que los servidores públicos actúan en nombre y representación del Estado y por lo tanto, están sujetos y subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por ello están obligados a responder de sus actos públicos.

En nuestro régimen democrático todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, como anteriormente se ha señalado, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos que establecen la función que desempeñan, mirando siempre hacia el bien común, con un espíritu de solidaridad para lograr los fines que persigue el Estado, y en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia, manifiesta nuestro Estado de derecho que se estatuye a favor de los gobernados, los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales tanto de las autoridades como de los servidores públicos, incluyendo un sistema de responsabilidades de diversa índole, para hacerse efectivas, según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos propios de la rama del Derecho Administrativo.

---

<sup>25</sup> Entrena Cuesta, *op. cit.*, pág. 46.

El servidor público es el hilo conductor de la función pública, desempeñando tareas o labores propias de una entidad pública en los poderes federales, estatales o municipales, y en dicha persona recae la responsabilidad de índole política, civil o patrimonial, penal y administrativa según sus atribuciones legales propias de la función que realice.

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

Lo anteriormente expuesto, se considera de gran importancia para dar una base sólida sobre el tema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y para ello resulta necesario situar a los servidores públicos, por ello abordaremos los conceptos básicos que la teoría tiene sobre los mismos, a fin de entender cual es el papel que protagonizan social y políticamente dentro de una sociedad que a pesar de todo ha esperado y sigue esperando que dichos de servidores públicos tengan como prioridad dentro del desempeño de sus funciones lo que le indica el ordenamiento jurídico y que los regula así mismos.

Para entrar al estudio del concepto de servidor público es conveniente señalar primeramente que los servidores públicos como tales, realizan actividades dirigidas a servir al pueblo, proteger sus intereses y satisfacer sus necesidades por medio de las funciones que la ley les determine que pueden realizar.

Por lo tanto las personas físicas que hacen las veces de servidores o empleados públicos, se identifican con los poderes de Estado y su voluntad o acción trascienden como propios de la colectividad, esto justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

Entonces, el Estado, al necesitar de personas físicas para cumplir con sus atribuciones y lograr sus fines sociales, crea una relación entre el propio Estado y el trabajador al servicio de éste, situación que se traduce en una relación jurídica de derecho público.

Para explicar la relación que guarda el servidor público con el Estado se debe retomar la idea del autor Acosta Romero, acerca de que “El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Acosta Romero, *op.cit.*, pág. 737.

En tal virtud, al realizarse el servicio público para beneficio común, el servicio público que sólo lo puede realizar el servidor público por medio del otorgamiento del cargo, mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según sea el caso y de la asunción de funciones, se da el nacimiento de una relación entre el Estado y sus servidores públicos, misma que va a permitir la aplicación de leyes conducentes al personal, y en la cual concurren las voluntades del Estado y del servidor público.

Es importante señalar que los funcionarios, o bien servidores públicos del Estado moderno que se encuentran dentro del Poder Público, sin embargo, no son el poder, tal y como lo comenta Heller, en virtud de que no son soberanías, en nuestras repúblicas democráticas el soberano es el pueblo. Es el poder perpetuo de una república, indelegable e imprescriptible.

Por lo tanto la autoridad administrativa o el órgano del Estado, al otorgar un cargo al individuo, ahora llamado servidor público, lo deja incorporado al órgano como parte esencial de él y por lo tanto, está sujeto a una serie de obligaciones y derechos, que posteriormente se puntualizarán en los capítulos siguientes.

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

En nuestro país a menudo se confunden los diferentes términos por los que se les ha denominado a los servidores públicos, como personas que trabajan para el Estado, ya que identifican como sinónimos los términos burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público y se utilizan indistintamente para designarlo.

La duración del empleo no es una diferencia entre los diferentes conceptos ya que puede haber servidores que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado; la retribución podría tener alguna distinción a pesar de que el artículo 5º constitucional señala que: *“a todo trabajo le corresponde su justa retribución”*.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 5º, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.*



Del criterio para definir el concepto de servidor público observamos que su fundamento está en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

Se ha de considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado mediante un nombramiento previo expedido por el órgano administrativo competente y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, en el gobierno del Distrito Federal o en los gobiernos municipales.<sup>28</sup>

Aunque uno de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV Constitucional fue modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión, es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan del fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, que siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querrelas penales que se formulen en contra de los servidores públicos, por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes, en cada caso, porque dependen de la categoría de servidor público de que se trate.<sup>29</sup>

Se ha llegado a la conclusión de que “El servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, sin embargo no nos referimos a todos, sino solo a aquellos que pertenecen a los organismos e instituciones que integran la administración pública federal”.<sup>30</sup>

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

Funcionario público.- “es aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”.<sup>31</sup>

Empleado público.- “es aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Ortíz Soltero Sergio Monserrat, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 5.

<sup>29</sup> De la Madrid Hurtado Miguel, *El Marco Legislativo para el cambio*, Editorial Porrúa, 1982, pág. 6.

<sup>30</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “*Elementos de Derecho Administrativo*”, 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002, pág. 176.

<sup>31</sup> Acosta Romero Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 139.

De acuerdo a lo anterior, “el concepto de servidor público, es más extenso que el de los funcionarios y empleados, pues no sólo se refiere a éstos, sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos electorales, o bien para contribuir al levantamiento de censos”.<sup>33</sup>

Diversos autores han intentado hacer una clasificación de los servidores públicos, tal como las que a continuación se enuncian:

Esta clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Funcionarios: son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado, y quienes ejercen dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas formas:
  - a) Funcionarios electos.- son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que le son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal, el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General son los Senadores, y los Diputados.
  - b) Funcionarios designados.- son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de la más alta jerarquía o por los miembros del Poder Público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre un terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación.
  - c) Funcionarios que gozan de inmunidad procesal.- son aquellos funcionarios que mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal, en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores- ésta solamente para el caso del Presidente de la República-, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de un delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona aquellos funcionarios que gozan de esta prerrogativa.

---

<sup>32</sup> Acosta Romero Miguel, *Ibidem*, pág. 139.

<sup>33</sup> Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo, tercer y cuarto cursos, 2ª Edición, Editorial Oxford University, S.A. de C.V., México, 2002, pág. 357.

- d) Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.- son aquellos que carecen de dicha prerrogativa, es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente debe incoarse el procedimiento para la Declaración de Procedencia., aunque sean sujetos del juicio político, en tanto que el artículo 111 constitucional no les concede tal investidura.

Empleados.- también existen diversas opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado pudieran ser las siguientes: la duración del empleo, la retribución, sus facultades de mando, y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

Para el maestro Gabino Fraga, la diferencia entre funcionario y empleado se encuentra en "... que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da lugar al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública..."<sup>34</sup>

El mismo ilustre Gabino Fraga hace la siguiente clasificación respecto de los funcionarios y empleados, cuestiones que han sido muy debatidas en la doctrina por señalar cuales son los caracteres que los separan:

1. Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado los empleados tienen un carácter permanente.
2. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto los empleados son siempre remunerados.
3. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que lo vincula con el estado.

Si la relación es de Derecho Público entonces se tiene al funcionario, si es de Derecho Privado es empleado.

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

---

<sup>34</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 28ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 129.

5. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tienen señaladas sus facultades en la constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.
6. Por último, el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo mientras que el empleado solo supone una vinculación interna que hace de su titular solo concurra a la formación de la función pública.<sup>35</sup>

“El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asegura por el estricto cumplimiento de este deber.”<sup>36</sup>

El término empleado o servidor público identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, generalmente conocido como burócrata, cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante nombramiento. De entre estos se diferencian a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano, como los secretarios del estado, subsecretarios, directores y jefes de departamento.

El término más genérico que utiliza el artículo 108 Constitucional, según el Maestro Luis Humberto Delgadillo es “el concepto que identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho laboral”.<sup>37</sup>

Nuestra Constitución Federal utiliza términos como “empleados”, “funcionarios”, “trabajadores” y “servidores públicos”. Debido a esto, la gran diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado crea confusiones por la falta de uniformidad en su regulación y la existencia de diversas situaciones conforme a cada grupo, así mismo se observan las graves diferencias entre ellos, lo cual impide hablar de un sólo régimen jurídico de los mismos al servicio del Estado.

---

<sup>35</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 129.

<sup>36</sup> Serra Rojas Andrés, *op.cit.*, pág. 422.

<sup>37</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *“Compendio de Derecho Administrativo”, Primer Curso, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, pág. 197.*

El tratadista Entrena Cuesta nos dice que “ el concepto de funcionario público (en su más amplia acepción, como empleado público) es uno de los más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa, debido a la discrepancia entre su sentido vulgar y técnico y también a la diversidad de criterios con que se emplea este término en el Derecho Positivo”.<sup>38</sup>

Así pues, con los servidores públicos se instituyen relaciones de autoridad formalmente definidas y que se caracterizan por operar bajo ciertos derechos y deberes establecidos por normas; los servidores públicos se catalogan en puestos, ordenados sistemáticamente y formalizados a través de un nombramiento.

Y por lo tanto concluimos que el servidor público en teoría, es aquel individuo que cuenta con una conciencia social, una clara vocación de servicio, honradez y lealtad para con las instituciones y el pueblo.

En la medida en que los servidores públicos se identifiquen con los fines del Estado, podrán lograr los objetivos trazados, utilizando racionalmente los medios que el pueblo pone en sus manos para resolver los problemas más urgentes y aportar soluciones socialmente útiles. Asimismo, se espera que un servidor público actúe en función del interés general.

---

<sup>38</sup> Entrena Cuesta, *Ibidem*, pág. 276.

### **1.7. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Mucho se ha discutido en la doctrina respecto de la naturaleza jurídica de los servidores públicos y su relación con el ejercicio de la función pública. Las teorías que sobre este tema en particular se han construido, se pueden reducir a dos: las Teorías de Derecho Público y las Teorías de Derecho Privado.

Las teorías de Derecho Privado son las mismas a las que se les ha llamado civilistas. Estas teorías se basan principalmente en la exigencia de capacidad y consentimiento, y que además contemplan la existencia de prestaciones recíprocas, al proporcionar el servidor público sus servicios a cambio de una compensación económica que recibe de parte del Estado, en otras palabras, estas teorías pretenden encajar las relaciones que surjan de la función pública dentro de los moldes del Derecho Civil tradicional al considerar que se trata de un contrato de prestación de servicios o de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Estas teorías deben destacarse por completo, en primer lugar, porque el régimen que conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el de Derecho Público, y en segundo lugar, porque en el ejercicio de la función pública, los servidores públicos son titulares de las diversas esferas de competencias en las que se dividen las funciones del Estado, y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del servidor público llegue a obstruir la satisfacción del interés general.

Ahora bien, como las normas que inspiran tal exigencia son de Derecho Público, así lo serán las relaciones constitutivas de la función pública.<sup>39</sup>

Una vez que ha quedado definida la rama del Derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, es necesario determinar, ya dentro de la rama del Derecho Público, cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos ha sido objeto de opiniones contradictorias, de entre estas tesis se consideran las siguientes:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
- b) La que afirma que es un acto contractual, y
- c) La que lo considera un acto condición.

---

<sup>39</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, pág. 130.

Respecto de la primer tesis, a la que nos hemos referido se ha llegado a considerar que la relación del servicio no solamente es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación y que imperativamente impone el Poder Público.

Nuestra Constitución considera a esta tesis como contraria a la libertad del hombre, en razón de que sólo la admite excepcionalmente en su artículo 5º, al establecer que:

*“En cuanto a 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 elecciones 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 índoles social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.*<sup>40</sup>

Por otro lado, la tesis contractual considera que la naturaleza jurídica de los servidores públicos y su relación con la función pública nace de un contrato administrativo, desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya 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 que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente en la misma forma durante la prestación del servicio.

La teoría del acto-condición que establece que la investidura para un cargo público no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Luego entonces, es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto que origina dicho concurso de voluntades, que es, el no fijar los derechos y obligaciones del Estado y del servidor público, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio público) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Este acto que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto, y además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del servidor público, es el acto que la doctrina ha denominado como acto-unión o acto-condición.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 5, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

<sup>41</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, pág. 162.

La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos.

Por lo tanto, para la determinación de la naturaleza jurídica de la relación que une al trabajador o servidor público al servicio del Estado, desde el punto de vista de su régimen laboral, implica hacer una diferenciación de los tipos de trabajadores; sin embargo, en sentido amplio se considera que la naturaleza jurídica de las personas físicas llamadas servidores públicos, son titulares de algún órgano del Estado que actúan a nombre y cuenta del mismo, por una relación de servicio público que es de carácter administrativa y por tanto de derecho público.



## **CAPÍTULO II** **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

### **2.1. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La historia de la responsabilidad ha estado íntimamente ligada a las ideas políticas y a las teorías del Estado, imperantes en un lugar y época determinados. Y como consecuencia, la evolución de este concepto no ha sido la misma en todos los países, pues en la actualidad algunos aún no la reconocen en sus legislaciones.

La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la irresponsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX cuando se implantó la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Este tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de ley.

Es entonces, cuando se introduce en el sistema jurídico mexicano la responsabilidad subjetiva o bien llamada por falta del servicio de los funcionarios públicos, en la cual, el Estado responde en forma subsidiaria. Esta responsabilidad sólo tiene lugar por hechos o actos ilegales, cuando haya mediado culpa de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Partiendo del concepto de servidor público y su delimitación en materia de obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a las sanciones que les sean impuestas por el incumplimiento de sus obligaciones, ya que pueden llegar a afectar los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la Función pública.

Hablar del tema de la responsabilidad legal-administrativa de los servidores públicos, implica inevitablemente hacer referencia a una de las instituciones jurídico-políticas que ha sido utilizada como sistema de gobierno en numerosos países del orbe: la democracia, porque la responsabilidad que tiene frente a los gobernados es uno de los elementos fundamentales de esta institución político-constitucional.

Es así como la doctrina y la legislación del Derecho Administrativo nos hablan de las siguientes responsabilidades: política, penal, civil o bien llamada patrimonial, y administrativa.

Con la reforma al Título IV, se contempla un sistema de responsabilidades que se compone de cuatro modalidades: la responsabilidad penal y la civil o patrimonial, sujetas a las leyes relativas; la política y administrativa, que se regularían por este Título IV Constitucional.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos, tanto federales como locales, aunque no es muy explícito en todas ellas, pues en una forma más ilustrativa tanto la misma Constitución como la legislación conducente, se abocan a tres tipos de responsabilidades, la política, la penal y la administrativa y no así de la responsabilidad civil o patrimonial, ello es lo que ha provocado mucha polémica.

*“Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

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

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

*III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

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

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 109, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone en la Tesis P.Lx/96, publicada en 1996 en el Semanario Judicial, lo siguiente:

**“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

*De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma...: A).- La responsabilidad política por 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).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa por los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.*

*Este 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 coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.”<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, observamos como el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se pronuncia en el sentido de explicar las distintas modalidades del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, marcando la diferencia esencial entre los tipos de responsabilidades que radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tienden a proteger o a tutelar.

Por lo que hoy en día, es un hecho aceptado en el ámbito del Derecho, que es necesario que exista al interior del Estado límites legales en el ejercicio del poder público, para poder evitar abusos y excesos de la autoridad y de los servidores públicos que vulneren o lesionen los derechos y garantías individuales. Así pues el reconocimiento de la responsabilidad de los servidores públicos es otra de las grandes conquistas de la democracia de origen liberal, para evitar que la Función Pública sea ejercida de manera arbitraria.

Como producto de la voluntad libre se crea un Estado de Derecho con base en un orden constitucional que consagra en primer término las garantías de los individuos, y en segundo, la organización, el funcionamiento, las facultades y las atribuciones de los órganos de gobierno, creados también por esa voluntad popular para que actúen en función del bienestar común.

Por ello, la actuación de los gobernantes debe estar circunscrita a ese orden constitucional y a las leyes que de ella emanen y están obligados a la guarda y respeto de este ordenamiento legal supremo; por lo que la honestidad y la eficiencia en el desempeño de sus tareas públicas deben ser sus características fundamentales inseparables y en caso contrario están obligados a responder por su incumplimiento.

<sup>2</sup> *Semanario judicial 1996, Tesis P.Lx./96, pág. 1024.*

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en este mismo ordenamiento.

En efecto, la falta de cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en todos sus niveles o jerarquías, produce una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal permiten identificarlas según su gravedad, falta o tipo de infracción, y deben ser fincadas en el terreno práctico por las propias autoridades competentes o por los Tribunales judiciales o administrativos, bajo el principio de legalidad, fundando y motivando la clase de responsabilidad de que se trate, así como la sanción aplicable para cada caso en concreto.

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

Esta situación obedece a que el artículo 8º transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó, en mayo de 1995, los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia que la contemplaban como autoridad competente para aplicarla. No obstante lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 nuevamente le concede facultades, así como al Consejo de la Judicatura Federal, para aplicarla.

De tal forma que este poder público se rige, en materia de responsabilidad administrativa por su propia ley orgánica, y a pesar de haber derogado los artículos 3º, 51 y 79 de la ley de responsabilidades de 1982, aquel ordenamiento establece la supletoriedad de este último que debe entenderse como referido al ordenamiento de 2002.

Muy a pesar de la peculiar situación, que se presenta en el sentido de que una ley orgánica derogue parcialmente una ley reglamentaria federal, resulta innecesario, confuso y contradictorio que la ley de la materia continúe contemplando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una de las autoridades competentes para aplicar dicha ley federal, más aún cuando su ley orgánica contempla los órganos y sistemas de control para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que llegaren a incurrir sus servidores públicos, designando como autoridad competente dentro del Poder Judicial de la Federación, entre otras, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es así como la Constitución Federal de 1917 sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados precisaran el carácter de servidores públicos, de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos del artículo 108; asimismo dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

Al respecto el tratadista Gabino Fraga se pronuncia en el sentido de que “la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, además de que pueda originarse una responsabilidad civil o penal”.<sup>3</sup>

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

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones puesto que pueden llegar a afectar los valores fundamentales que rigen a la Función Pública.

---

<sup>3</sup> Fraga Gabino , *op. cit.*, pág. 169.

La base constitucional de la responsabilidad administrativa, la encontramos en el siguiente precepto constitucional, del cual ya se había hecho mención, sin embargo, es de suma importancia puntualizarlo, a continuación:

*“Artículo 109 que señala: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

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

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

*III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

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

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.<sup>4</sup>*

Por lo tanto, concluimos que la responsabilidad administrativa se define como aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, su conducta contraviene a las obligaciones contenidas en el Código de Ética Administrativo que se contempla en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y por lo tanto deben ser investigados por la autoridad competente y de resultar elementos, continuar con el procedimiento administrativo disciplinario y substanciado éste, imponer las sanciones que correspondan y aplicarlas conforme a la ley respectiva.

---

<sup>4</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 109 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Las obligaciones contenidas en este precepto tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Es por esto que decimos que el concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que 'responsabilidad' constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. Responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso, así, como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de 'responsabilidad' que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

Desde el punto de vista gramatical, la voz 'responsabilidad' proviene de responderé que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, 'responsalis' significa: 'el que responde'. En un sentido más restringido 'responsum' ('responsable') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien', 'Responderé' se encuentra estrechamente relacionada con 'responderé' la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como 'sponsio', palabra que designa la forma más antigua de obligación. Etimológicamente, la palabra responsabilidad proviene del latín "responderé", que significa "inter alia", merecer, pagar.<sup>5</sup>

Por su parte la dogmática jurídica concibe el término responsabilidad de acuerdo con las ideas de Hans Kelsen haciendo alusión en el caso en que un individuo sea responsable cuando lo contemple el orden jurídico de que se trate, y por lo tanto es susceptible de ser sancionado.

En este sentido, la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con el. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido una obligación de segundo grado (que aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, y es responsable del daño del que tiene que pagar por el.

---

<sup>5</sup> *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 2824.*

Al abordar el tema de la responsabilidad, Héctor Fix-Zamudio, argumenta: “En realidad, cuando se habla de responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público”.<sup>6</sup>

El paso fundamental para el desarrollo de la responsabilidad administrativa fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen jurídico de la misma, todo esto en razón del interés del Estado de proteger los valores que rigen a la Función Pública.

La responsabilidad administrativa dentro de nuestro sistema jurídico es identificada como la consecuencia de realizar un acto u omisión por el servidor público, que en ejercicio de sus funciones, incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas por la ley para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder en cuanto se refiere al ejercicio de la función pública.

“La responsabilidad administrativa es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.”<sup>7</sup>

Los servidores públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, al respecto el tratadista Gabino Castrejón García, señala lo siguiente:” la responsabilidad administrativa se origina comunmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, por lo que remitimos a las leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Fix- Zamudio Héctor, “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado”, *Las Responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 60.

<sup>7</sup> Soberanes Fernández José Luis, voz “responsabilidad de los servidores públicos” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana...*, op. cit. Tomo IV, págs. 282-290; Delgadillo, op. cit., pág.153; *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, artículo 7.

<sup>8</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, op.cit., pág. 10.



Es conveniente señalar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, que se abordará en el siguiente capítulo, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado, con base en las leyes y procedimientos administrativos correspondientes.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios que se han expuesto y desarrollado en capítulos anteriores, mismos que pueden afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; en tales condiciones por el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por las desviaciones tendientes a la arbitrariedad, ilegalidad, parcialidad o a la injusticia.

Este tipo de responsabilidad administrativa pretende en todo momento darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan la Función Pública, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los servidores del Estado sin excepción alguna deben ajustarse a las normas del buen proceder.

## **2.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

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

La importancia de conocer los antecedentes del tema que abordaremos a lo largo del presente capítulo es esencial, para analizar la evolución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, considerándola como una responsabilidad irrenunciable y con gran importancia de todo servidor público que tiene por actividad la realización de la función pública, pero en algunas ocasiones, este fin se ha ido desvirtuando, perjudicando así en algunos casos a los gobernados y a los propios servidores públicos.

El primer antecedente fundamental de la responsabilidad de los servidores públicos lo encontramos desde la época de la Corona Española, en donde se estableció el juicio de residencia colonial o juicio de responsabilidad, el cual se conocía como un sistema de justicia y se estableció bajo un sistema de normas que intentaban regular la responsabilidad y para exigir que aquellas autoridades que infringieran sus obligaciones de servicio público cumplieran con dicho sistema, ya que habían violado la confianza que en ellos se depositaba.

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

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

Al establecerse primeramente la residencia, como sistema de responsabilidad en la Constitución de Cádiz de 1812, como medio para garantizar la administración y control de los lejanos territorios conquistados por España, y que se cumplieran las disposiciones legales de la Corona Española, además era una oportunidad para que aquellos gobernados reclamaran el desvío de la función pública por parte de sus autoridades, era todo un proceso que hacía resaltar y hacía efectiva la responsabilidad de las autoridades virreinales.

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

Con un procedimiento semejante las diferentes normas que sucedieron a la Constitución de Apatzingán, que fueron “Las Siete Leyes Constitucionales”, de 1836 y las “Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842”, en las que se estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero esta regulación se encausó principalmente a las responsabilidades políticas y penales, como se expondrá en seguida, sin que se reconociera la facultad disciplinaria de los superiores jerárquicos, y por lo tanto no se hablaba de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos.

Con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocida como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada en la ciudad Michoacán que lleva ese nombre, fue el primer texto constitucional que estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, a través del procedimiento denominado juicio de residencia.<sup>9</sup>

Después del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, “Constitución de Apatzingán”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

“El juicio de residencia era tramitado ante el Tribunal de Residencia, inspirado y con un procedimiento heredado desde la época de la Colonia, para conocer el desempeño de las autoridades, y una vez concluidos sus cargos, se daba la oportunidad de que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación. No es sino hasta 1824, que en México se organiza la vida republicana e independiente, y se instaura el llamado sistema del juicio de responsabilidad”.<sup>10</sup>

La Constitución de Apatzingán reguló el sistema de responsabilidades en los capítulos XVIII, el Tribunal de Residencia (artículos 212-223) y XIX de las funciones del tribunal de residencia (artículos 224-231).

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

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2002 pág. 32.

<sup>10</sup> Barragán José, *Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servicios Públicos, Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 30.

En la citada recopilación de leyes de los reinos de Indias, de manera sistemática se ordenaron disposiciones emitidas tratando con ello de limitar el gran poder de que gozaban los funcionarios de la Nueva España, (la más grande burocracia hasta entonces) al amparo de la lejanía de la residencia de la Corona.<sup>11</sup>

El Licenciado José María Barragán Barragán señala: la residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el nuevo mundo descubierto, terminará arraigándonos en lo que hoy es México, en donde se aplicara dicho juicio hasta la llegada de la Independencia, y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, y se instaurara el llamado sistema de juicio de responsabilidad.<sup>12</sup>

Los juicios de residencia eran substanciados ante el Tribunal del mismo nombre para conocer el desempeño de los individuos del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia (Artículo 224), dando la oportunidad de que los gobernados presentaran sus acusaciones, a fin de evaluar su actuación (Artículo 225).

Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más (Artículo 226).

El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios públicos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (Artículo 59); y por lo que se refiere a los individuos del supremo gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Artículo 227).

La actuación del Tribunal (formular la causa, sustanciarla y sentenciarla) estaba sujeta a la declaración previa del Supremo Congreso de si había o no a lugar a la formación de causa (Artículo 229).

Las sentencias pronunciadas por el Tribunal se remitían al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondiera y el expediente original se regresaba al Supremo Congreso para su archivo (Artículo 229).

---

<sup>11</sup> *Martínez Morales Rafael I., op.cit., pág. 263.*

<sup>12</sup> *Busnter Álvaro, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 30.*

El Doctor Raúl F. Cárdenas nos dice: esta institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, gobernador de Indias, quien recibió instrucciones para efectuar la residencia a su antecesor Francisco Bobadilla y con este caso quedó establecido el juicio en cuestión.<sup>13</sup>

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

Respecto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso Constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente, estableció disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes Federales y a los gobernadores de los estados, principalmente el Título III, Sección Cuarta, Artículos 38, 39, 40, 43 y 44.<sup>14</sup>

La Constitución de 1824, reguló el juicio político, y la declaración de procedencia, por delitos cometidos en la Función Pública.

Resalta la importancia de otra disposición que estableció el principio de legalidad y el reconocimiento del Estado Liberal de Derecho, fue el artículo 163 de la Constitución de 1824, el cual ordenaba que todo funcionario público estaba obligado a juramentar la Constitución, con lo cual se sometían a la Ley Fundamental, reconociendo y aceptando que sus actos se debían ajustar a ella.

Así pues, la regulación que estableció la Constitución de 1824, se encauzó a las responsabilidades de naturaleza política y penal. No existe en esta Constitución un reconocimiento expreso de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos. En consecuencia adolece de un Derecho Disciplinario de la Función Pública.

En cuanto al sistema centralista que se impuso en la República que tuvo una vigencia durante el período que va de 1835 a 1846, en esa época, las Siete Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas establecieron disposiciones encaminadas a la regulación de las responsabilidades políticas y penales, sin algún esbozo de un Derecho Disciplinario de la Función Pública.

---

<sup>13</sup> Cárdenas F. Raúl, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y leyes vigentes en México*, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 13.

<sup>14</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit, pág. 167.

Al respecto Luis Humberto Delgadillo argumenta: “ Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales”, con un profundo olvido de la responsabilidad administrativa.<sup>15</sup>

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

La Constitución de 1857, al regular las responsabilidades de los funcionarios públicos federales no consignó la responsabilidad disciplinaria debido a que sus disposiciones sólo se ocuparon en el Título IV, Artículos 103 a 108, de procedimientos penales por delitos comunes; y procedimientos políticos por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidos durante el tiempo de su encargo.<sup>16</sup>

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

El Artículo 103 estableció la regulación de las responsabilidades penales y políticas de los diputados, miembros de la suprema corte, secretarios de despacho, presidente de la república y gobernadores, excluyendo al resto de los funcionarios públicos, por lo que la regulación era sumamente limitada en cuanto al número de sujetos a quien se dirigía; y en el mismo sentido, siguió las directrices de las anteriores constituciones al no regular la responsabilidad disciplinaria.

Dentro de la Constitución de 1857, no se contemplaba disposición alguna que obligara al Congreso a expedir una ley a efecto de tipificar los delitos cometidos por servidores públicos (delitos oficiales).

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, *ibidem* pág. 43.

<sup>16</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, *ibidem*, pág. 624 y 625.

### **2.3. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON BASE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

El gran desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una razón histórico-jurídica, ya que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho laboral.

Retomando la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores, se dice que es una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

La Constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución anterior fijaba en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que desaforados quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía entonces el artículo 21 de la Constitución Federal de 1917 que da al Ministerio Público la facultad de ejercitar acción penal. Los delitos comunes se tipificaron con posterioridad en nuestro Código Penal de 1872, se enumeraron los mal llamados delitos oficiales, por los que debían responder los altos funcionarios de la Federación, mencionados en el artículo 103 Constitucional, es decir, los Diputados, Senadores, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Despacho.

En esta Constitución se dispuso además, que los Gobernadores de los Estados eran responsables de las violaciones de la Constitución y de las Leyes federales, el Presidente de la República, de los delitos de Traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Siendo de la Constitución de 1857 el Título IV denominado "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", es el más importante antecedente de la Responsabilidad de los servidores públicos, que sólo hizo alusión a determinados funcionarios públicos a nivel federal y estatal dejando a los demás empleados fuera de contexto.

En los artículos del 108, 109, 110, 111, y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se disponía lo siguiente:

**“Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes 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 miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

**“Artículo 109.-** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

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

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

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

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



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

**“Artículo 110.-** *Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

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

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

*Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.*

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

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

**“Artículo 111.-** *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.*

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

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

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

*Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

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

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

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

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

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

**“Artículo 114.-** *El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

*La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, artículos 108, 109, 110, 111, y 114, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1857.

De la transcripción de los anteriores artículos de la Constitución de 1857, cabe señalar que se hizo gran hincapié en establecer cuales eran los delitos comunes y los delitos oficiales, pero debemos precisar que los delitos oficiales no fueron regulados por las leyes secundarias.

Se refería sólo a funcionarios de alto nivel federal y estatal, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título fueron “La Ley Juárez” del 3 de noviembre de 1870, y “La Ley Porfirio Díaz”, del 6 de junio de 1896, que aún no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado, y que dentro de los delitos comunes a que se refería la Constitución de 1857, son los cometidos en la ley para castigar a los delitos contra la Nación, la Ley de Ladrones, homicidios y vagos y después el Código Penal de 1872, hace la distinción que marca la Constitución de 1857.

Entre los delitos comunes que comprenden tanto los delitos del orden común y los delitos del orden federal y delitos oficiales, que por primera vez se enumeran en la Ley de 1870, por lo que hace a los delitos, el Código Penal de 1929 deroga al Código Penal de 1872 y viene a tipificar los delitos cometidos por funcionarios públicos en cinco capítulos; este Código a su vez, fue derogado por el Código Penal de 1931, el cual especificaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos los funcionarios altos o no, sin hacer referencia a los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Es así como se observa que la Constitución de 1857, estaba muy lejos de regular la responsabilidad administrativa, pues se avocó a sólo una parte del tipo de las responsabilidades y a una parte de los funcionarios públicos a nivel federal y estatal con un enfoque plenamente penal y político.

### **2.3.1. LA LEY JUÁREZ**

Con el triunfo de los liberales en la Guerra de Reforma, se había salvado en gran medida, el gran problema interno representado por el poder Conservador. Así la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma serían el instrumento político-jurídico para la consolidación del nuevo Estado. El Decreto del Congreso Constituyente del 4 de noviembre de 1870, conocido como “La Ley Juárez” de responsabilidades (*Decreto del Presidente Benito Juárez García publicado en el Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República el sábado 12 de noviembre de 1870 (“La Ley Juárez” de Responsabilidades)*) tiene el mérito de haber sido la primera ley reglamentaria que se expide en México, en materia de responsabilidades políticas y penales de los funcionarios públicos, siendo omisa en cuanto a la regulación de la responsabilidad disciplinaria.

En esta ley se establecieron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos de responsabilidad los señalados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, mismo que indicaba como tales a Diputados y Senadores, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, gobernadores de los Estados, cuando se tratara de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La determinación de las mencionadas faltas oficiales de los altos funcionarios se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución y leyes federales, y para su sanción se señaló con poca importancia a la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Esta Ley, también reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de las funciones oficiales”, la que consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones en determinados cargos, y por su comisión se estableció como sanción la suspensión en el encargo y la inhabilitación hasta por un año.

En cuanto al procedimiento sancionador, la Ley se basaba en los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1857, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes.

Sin embargo, muy a pesar de todos los intentos de reforma, la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción de los funcionarios públicos, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), se aclara que en el artículo 104 de esta Constitución consignaba que “El Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no a lugar a proceder contra el acusado”, cuestión que hasta 1875 quedó a cargo de la Cámara de Diputados, al regresar el sistema bicamaral.

### **2.3.2. LA LEY PORFIRIO DÍAZ**

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió el 6 de junio de 1896, la “Ley Porfirio Díaz”( *Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 17 de junio de 1886* (“Ley Díaz” de Responsabilidades), reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

La Ley Díaz se integra por seis capítulos. El capítulo primero establece a los sujetos de responsabilidad y el fuero o inmunidad procesal, en iguales términos que el artículo 103 constitucional. El capítulo segundo regula a las secciones instructora en los delitos, faltas y omisiones oficiales, es decir, la forma en como se integran, como funcionan y operan en materia de responsabilidades, ya sea la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia. El tercer capítulo se refiere al procedimiento en el caso de delitos comunes(Gran Jurado) donde se reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en los mismos términos, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, precisó la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

El cuarto y quinto capítulo determinan el procedimiento a seguir por los jurados de acusación y de sentencia en los casos de delitos, faltas y omisiones oficiales, así como los derechos del funcionaria acusado. Muy en específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, y contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad”, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

El sexto y último capítulo se ocupó de cuestiones generales del procedimiento tales como la recusación y la excusa, como expresión de cauce o sin ella, el exhorto y la integración del expediente con copias certificadas.

De esta forma, todo el enfoque de responsabilidades se siguió encaminando a la materia política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civiles tuvieran alguna base jurídica para su concepción y desarrollo.

#### **2.4. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON BASE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

El Título IV de la Constitución entró en vigor el 1º de mayo de 1917, con algunos cambios, el mismo que el de la Constitución de 1857. Esta tenía seis artículos (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114), mismas que coincidían en la regulación relativa a los delitos comunes y a los delitos, faltas y omisiones oficiales.

El Título IV denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos” tuvo una vigencia de 1917 a 1982, es decir 65 años. Durante este período no existió regulación expresa del Título IV sobre las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario.

El 1º de mayo de 1917 cuando entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta nuestros días, y en el texto original del Título IV se establecieron las bases “De la responsabilidad de los funcionarios Públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En su artículo 108, se dispuso que: *“Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo”.*

*“Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.*

*“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden común”.*<sup>18</sup>

Del texto original que integraba el Título IV, mencionado, en los artículos 108 al 114, no se hizo referencia en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que principalmente se regulaba lo relativo a delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos, y sólo se mencionaban las faltas y omisiones oficiales, que de alguna manera se podrían identificar como responsabilidades administrativas, sin que se precisara su contenido.

Como se desprende del análisis realizado a diversas disposiciones del texto original del Título IV de la Constitución de 1917, no existe referencia expresa sobre las responsabilidades administrativas o disciplinarias de los funcionarios públicos, debido a que dichos ordenamientos se encauzaron a regular delitos comunes y delitos oficiales que cometieran aquellos. Las faltas y omisiones oficiales pudieran ser el antecedente más inmediato de la responsabilidad administrativa.

---

<sup>18</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

#### **2.4.1. BASE CONSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Respecto de la base Constitucional de los servidores públicos no se había concretizado sino hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se realiza una reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con la que se fijaron las bases legales para la regulación de la “relación de servicios” entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en una ley reglamentaria, así como a las sanciones a que se haga acreedor por el incumplimiento de sus obligaciones que puedan llegar a afectar los valores esenciales que conforman el ejercicio de la Función Pública.

Con la Exposición de Motivos de la reforma al Título IV Constitucional, se pretendió incluir a todos los trabajadores del Estado, principalmente por la idea del servicio que debe imperar en ellos, y no por la dependencia o entidad en la que trabajan, aunado a la naturaleza de la función que realicen, si de alguna manera forma parte de algún tipo de actividad que lleva a cabo el Estado en razón del interés público.

Al respecto señaló Guillermo Haro, que: “Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término servidor público, este nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, incluyendo a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniforma con mayor precisión al universo de las personas ligadas con el Estado”.<sup>19</sup>

Con la reforma al Título IV el autor Álvaro Bunster señala que: “En este título se encuentra un sistema de responsabilidades que se compone de cuatro modalidades: la responsabilidad penal y la civil, sujetas a las leyes relativas; la política y administrativa, que se regularían por este Título IV Constitucional”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Haro Belchez Guillermo, *La reforma de la Función Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pág. 42.

<sup>20</sup> Bunster Álvaro, *op. cit.* , 1984, pág. 68.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone en la Tesis P.Lx/96, publicada en 1996 en el Semanario Judicial, lo siguiente:

**“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

*De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el Sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma...: A).- La responsabilidad política por 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).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa por los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.*

*Este 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 coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.*<sup>21</sup>

En la presente investigación, en particular se tratará todo lo relacionado con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, de tal forma que se desarrollarán conceptos básicos, características y procedimientos para imponer las sanciones a que se hacen acreedores los propios servidores públicos.

En términos del artículo 108 de la Constitución Política de 1917, mencionado en temas anteriores, cabe destacar la siguiente observación, toda vez que carece de técnica y lógica jurídica, pues su redacción es deficiente, ya que como se menciona en seguida “...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...”, dicho precepto legal no incluye a las personas que trabajan en los Tribunales Administrativos y que forman parte de la Administración Pública centralizada.

Por lo tanto, “el simple hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, otorga la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, pág. 30.

<sup>22</sup> Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1986, pág. 92.



Conforme al citado precepto legal, y a manera de conclusión podemos decir que la idea de que el servidor público del Estado, es toda persona que de alguna manera participa en el ejercicio de la Función Pública y se le otorga la calidad de servidor público. Dicho artículo es el fundamento constitucional de todo servidor público, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la Función Pública.

#### **2.4.2. LA LEY LÁZARO CÁRDENAS**

En esta época se elaboró 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, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente de su publicación. Esta ley se encontraba dividida en seis Títulos, que contenían un total de 111 artículos y seis transitorios, (*Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940*). Los dos primeros títulos son definitorios y los cuatro restantes procedimentales.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la Declaración de Procedencia (Desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

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

Al respecto Raúl Cárdenas, señala: "se consideran como altos funcionarios de la Federación, los siguientes:

- Presidente de la República
- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- Secretarios de Estado
- Procurador General de la República
- Los Jefes de Departamento Autónomo
- Departamento del Distrito Federal o Central
- Departamento del Trabajo
- Departamento Agrario
- Departamento Forestal, de Caza y Pesca."<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Cárdenas Raúl, *Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982, pág. 157.

Dentro de este ordenamiento se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, y se establecieron las infracciones a la Constitución y a leyes federales que anteriormente no estaban señaladas como delitos, sino que su concepto sería de faltas oficiales.

Se consignaron cinco procedimientos diferentes para sancionar a los funcionarios públicos: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o comunes; y tres respecto de los demás funcionarios, uno por delitos y faltas oficiales, para el cual se estableció un Jurado Popular; otro respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro por enriquecimiento ilícito.

Pero muy independiente de todos estos esfuerzos por crear un ordenamiento adecuado para darle base jurídica a las responsabilidades de los servidores públicos, este ordenamiento no le imprimió avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, probablemente debido a que la atención se centraba en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

### **2.4.3. LA LEY LÓPEZ PORTILLO**

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, la segunda vigente a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con fecha 4 de enero de 1980, siendo Presidente Constitucional el Lic. José López Portillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, y en su artículo Segundo Transitorio se derogó la “Ley Cárdenas”.

Este ordenamiento continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, incluyendo de nuevo todas las deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en las mencionadas materias penal y política.

Las responsabilidades fueron establecidas conforme al artículo 1º, y se establecieron tres tipos ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros son de naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados delitos oficiales, se pueden diferenciar en razón del tipo de sujeto infractor.

---

José Lanz señala; “en su primer artículo, la Ley establecía que los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes así como de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo en los términos de la Ley”.

En su artículo 2º, se hace un listado de los servidores públicos que gozaban de fuero constitucional por los delitos comunes, así como de los delitos y faltas oficiales, y delitos comunes, los cuales eran los siguientes:

- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Secretarios de despacho.
- Procurador General de la República
- Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas locales.
- Presidente de la República, el cual podía ser acusado por Traición a la Patria y por delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo.

Se distinguió y definió a los delitos oficiales de las faltas oficiales, en base a esto a los primeros se les confirió la esencia política encausada, sobre todo a los Altos funcionarios, cuyo conocimiento estaría a cargo del Senado, erigido en Gran Jurado, sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el Fiscal y la Cámara de Diputados formulara la respectiva acusación, concediéndose a la acción popular a denunciar ante este último, los delitos comunes y oficiales de la Federación.<sup>24</sup>

Sin embargo, de la denominación de los delitos oficiales se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos es diferente cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en este último caso es aplicable el juicio político.

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

---

<sup>24</sup> Lanz Cárdenas José, *La Contraloría y Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 458.*

Armienta Calderón dice: “ en esta Ley, desaparece el catálogo de ilícitos del artículo 18, dispuestos en el ordenamiento de 1940, por lo que se le concibe como una Ley de Amnistía, acarreado el sobreesimiento de numerosos procesos seguidos ante las jurisdicciones federal y común, por la ausencia del citado precepto.”<sup>25</sup>

Así la Ley Federal de Responsabilidades de 1940, no logró desarrollar el sistema de responsabilidad administrativa, pues al igual que sus antecesoras se ocupó de la responsabilidad penal por delitos comunes, y de la responsabilidad política por los llamados delitos oficiales, dejando la regulación del aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos vigentes en esa época.

El análisis realizado en apéndices anteriores, nos permite colegir que los diferentes ordenamientos que regularon las responsabilidades de los funcionarios públicos federales, no obstante que identificaron las omisiones y faltas oficiales como violaciones leves que afectan el desempeño de la Administración Pública, no previeron procedimientos, autoridades, ni sanciones de naturaleza administrativa para contrarrestarlas o combatirlas. Por ello el Maestro Luis Humberto Delgadillo explica que el establecimiento y regulación de la responsabilidad administrativa: “Se había dejando a otras leyes sustantivas como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando así una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

---

<sup>25</sup> Armienta Calderón Gonzalo, “Cinco Estudios Jurídicos, Colección ESSENTIA, Universidad del Occidente, México, 1985, pág.

#### **2.4.4. LA LEY DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, también conocida como “Ley De la Madrid”, fue la tercera Ley reglamentaria de Título IV constitucional. Esta Ley heredó de sus antecesoras el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, y al mismo tiempo significó un avance sustancial al implantar la responsabilidad administrativa y el procedimiento disciplinario, esto es el aporte más significativo en el estudio de las responsabilidades públicas.

En la Ley de la Madrid Hurtado, los artículos 108 al 114 regulaban la responsabilidad de los funcionarios públicos y su texto anterior se originó en la Constitución de Apatzingán y había pasado a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, sin cambios sustanciales.

Dicha Ley nació con cuatro títulos. El Título Primero estableció disposiciones generales. El Título Segundo reguló el Juicio Político y la Declaración de Procedencia. El Título Tercero se ocupó de la Responsabilidad Administrativa y el Título Cuarto estableció el Registro de Situación Patrimonial. La Reforma de 1997 agregó el Título Quinto, el apartado De las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Al reordenar el Título Cuarto Constitucional, se fueron estableciendo los siguientes conceptos: acerca de quienes son sujetos de responsabilidades (artículo 108 Constitucional); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109 Constitucional); el juicio para exigir responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110 Constitucional); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículo 111 y 112 Constitucionales); la naturaleza de las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas (artículo 113 Constitucional), y los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (artículos 114 Constitucional), entre otros por citar algunos.

La Ley de 1982, establece en su Título Tercero, todo lo concerniente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los sujetos que incurren en responsabilidades administrativas y las obligaciones de éstos, las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, cabe destacar que una de estas sanciones es la suspensión del servidor público, misma de la que posteriormente se hará mención, ya que juega un papel sumamente importante dentro de la presente investigación y que viene a ser el tema central de ésta, titulado la suspensión temporal en el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Como se observa, la Ley de la Madrid Hurtado supera dentro del tema que nos ocupa, a las demás leyes que se han analizado anteriormente, pues es en dicha ley donde se regula en particular la responsabilidad administrativa, en una vía distinta a la de la responsabilidad penal, política y civil.

Aspecto innovador en esta ley, es el hecho de que sustituye la palabra “funcionario público” por la palabra “servidor público”, esto se crea al establecer la primera autoridad centralizada y especializada en vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, denominada en aquella época de los años ochentas, Secretaría de de la Contraloría General de la Federación, misma que se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; actualmente es llamada Secretaría de la Función Pública.

También se crean unidades en cada dependencia de la administración Pública, dependientes de la mencionada Secretaría, y son llamadas Contralorías Internas, en las cuales los ciudadanos de manera directa pueden interponer sus quejas o denuncias en contra de determinados servidores públicos que dejaron de cumplir con sus obligaciones catalogadas en la ley respectiva.

Es por ello, que en la Ley de 1982, al crear una Secretaría especializada en vigilar el cumplimiento de las obligaciones, específicamente las administrativas de los servidores públicos y dependencias de fácil acceso para los ciudadanos en presentar sus quejas o denuncias por el incumplimiento de tales obligaciones, quebrantando el orden administrativo, y se establece un sistema de control mediante un procedimiento administrativo para castigar a aquellos servidores públicos que han infringido sus obligaciones, para que posteriormente se les imponga una sanción netamente administrativa.

Como resultado del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, hemos visto que las diferentes normas y ordenamientos legales han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, concebida como el resultado de las violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, y que fueron denominadas como omisiones y faltas oficiales.

Estos ordenamientos legales no previeron los procedimientos ante las autoridades competentes para sancionar la conducta, ni se precisó su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de servidor público o funcionario que interviene en el ejercicio de la función pública.

## **2.5. ASPECTOS NORMATIVOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En materia de responsabilidad administrativa, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dispuso las prevenciones generales legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades, tales como que:

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria;
- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y sus sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. En su origen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, impuso como límite máximo de dos tantos del lucro indebidamente obtenido o de los daños y perjuicios causados, pero la misma la aumentó a tres tantos para adecuarla al texto constitucional.
- Se dispuso que la ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave, los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

Sobre estas bases fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue derogada parcialmente en sus Títulos Primero, Tercero y Cuarto- sólo en lo que se refiere a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos del gobierno federal y sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, misma que regula exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales y de aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia, señalando los sujetos, las causas y las sanciones, así como la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Gobierno del Distrito Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para los adscritos a la Federación.

## **2.6. LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE AL ESTADO**

Al empleado público se le identifica como un elemento esencial y existencial del Estado, y como individuo sigue teniendo su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Los derechos de este sujeto llamado servidor público, frente al Estado son siempre de naturaleza relativa, toda vez que el legitimado, es decir el servidor público como persona física y sujeto de derechos y obligaciones, tiene siempre frente así, al Estado como persona obligada determinada.

Según la naturaleza de la obligación, que pesa sobre el Estado, se pueden distinguir derechos subjetivos individuales a una omisión o prestación y a ser admitido en condición de órgano.

Otro derecho que tiene el servidor público frente al Estado, es contribuir a la formación de la voluntad estatal, participar en la producción estatal del Derecho, es decir, tendrán derechos de ciudadanos, con lo cual no se suprime el deber de oficio que tienen los órganos públicos de velar por la observancia de la Constitución, sino que se le suma a éste el deber de oficio.

La obligación de un servidor público frente al Estado, en los casos en que el Estado ha de aparecer como legitimado, siempre que haya una relación jurídica en sentido amplio, puesto que la imposición de un deber por una norma jurídica crea una relación con el Estado y confiere a éste la pretensión de constreñir al cumplimiento de la norma.



Las normas jurídicas impuestas por el Estado dentro del ordenamiento jurídico, imponen a los sujetos individuales, obligaciones cuya actuación coactiva se hace depender de que la exijan órganos estatales especializados, quien como titular de derechos subjetivos, aparece enfrentando a dichos sujetos individuales o servidores públicos, es decir, la obligación consiste en el cumplimiento de las normas jurídicas que forman el ordenamiento jurídico, ya sea de forma consciente y voluntaria o bien de manera coactiva a través de sus diferentes órganos en sus diversos campos.

Existen dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Sin embargo, estas concepciones carecen de significado y contenido jurídico, ya que la sola enunciación de la teoría implica a la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica ya que en razón del principio de imputación, cuando la persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Realmente sólo se puede hablar de una relación entre el Estado 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.

El autor Santamaría Pastor afirma que “... la distinción entre relación orgánica y de servicios carece de contenido jurídico real: no tiene más valor que el de ser un puro artificio conceptual de utilidad meramente explicativa o didáctica, para reflejar el doble juego de intereses que actúa en la posición material del servidor del Estado. Y concluye diciendo “... entre el servidor público (titular o no de un órgano) y la administración no existe más que una única relación, que bien podemos seguir denominando relación de servicios, cuyo contenido es diverso según el origen del personal y los puestos de trabajo en concreto que en cada momento ocupa”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Santamaría Pastor Juan Alfonso, *La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo*, Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, núm. 4041, enero-marzo de 1984, pág. 60.

La actuación del empleado público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y las obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones. Independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física como empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública deberá concretarse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

El individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular.

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

En base al artículo 113 de la Constitución Federal, se establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos- ya se trate de la federal o de una entidad federativa- el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

*“Artículo 113 Constitucional.-.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de 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; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.*

*Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

*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 indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”<sup>27</sup>*

En este mismo precepto legal, encontramos que existen principios que rigen el desempeño o actuar de los servidores públicos, y que vienen a regir la Función Pública. Tales principios son:

---

<sup>27</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917., artículo 113.

El principio de Legalidad, el cual consiste en que todo acto de los servidores públicos y, en general, de todo órgano de la Administración Pública, debe estar fundado y motivado, mismo del que en anteriores capítulos nos hemos referido.

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

En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de Derecho.<sup>28</sup>

El principio de honradez, mismo que implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos.<sup>29</sup>

La palabra honradez significa.- “Probidad. Rectitud. Integridad en materia de cuentas y dinero. Justo. Recto y equitativo. Dicho de los hombres, escrupuloso en lo que pueda constituir delito o falta contra la probidad”.<sup>30</sup>

El principio de Lealtad. Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñaban.<sup>31</sup>

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

El Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, define la palabra lealtad como “fidelidad, cumplimiento con nobleza y sin reservas de una obligación o de un pacto. Buena fe. Honradez y rectitud en el proceder”.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 3023.

<sup>29</sup> Real Academia... op. cit., voz “honradez”, pág. 1121; Palomar Juan Miguel op. cit., en Diccionario para Juristas, México, Editorial Porrúa, 2000, pág. 780.

<sup>30</sup> Cabanellas Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Tomos I, II y III, 11ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, pág. 322.

<sup>31</sup> Real Academia... op. cit., voz “lealtad” pág. 1237; Palomar... op. cit., voz “lealtad”, pág. 900.

<sup>32</sup> Cabanellas Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Tomos I, II y III, 11ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, pág. 497.

El principio de imparcialidad, mismo que implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud.<sup>33</sup>

Por su parte, el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, define la palabra imparcialidad como: "Actitud recta, desapasionada, sin perjuicio ni prevenciones al proceder y al juzgar. Que juzga o se comporta de modo sereno, justo, sin apasionamiento, ni favoritismo"<sup>34</sup>

El principio de Eficiencia. Consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.<sup>35</sup>

La palabra eficiencia se encuentra en el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, de la siguiente forma: "Capacidad o aptitud para obtener determinado efecto. Adecuado para surtir efecto"<sup>36</sup>

José Castelazo establece "Con el principio de legalidad, se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada al Derecho, a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales, la lealtad está orientada no tan sólo a las instituciones, sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana; con la imparcialidad, se impone el juicio o la objetividad y con la eficiencia, se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen juicio".<sup>37</sup>

A partir de estos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la Función Pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública); en esa Ley, se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones"<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Real academia... op. cit., voz "imparcialidad", pág. 1144; Palomar... op. cit., voz "imparcialidad", pág. 796.

<sup>34</sup> Cabanellas Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomos I, II y III, 11ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, pág. 338

<sup>35</sup> Real Academia... op. cit., voz "eficiencia", pág. 792; Palomar... op. cit., voz "eficiencia", pág. 563

<sup>36</sup> Cabanellas Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomos I, II y III, 11ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, pág. 17

<sup>37</sup> Castelazo José, Régimen Constitucional Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, A. C. ; México, 1987, pág. 42.

<sup>38</sup> Martínez Morales Rafael I., op.cit., pág. 410

### **CAPÍTULO III**

#### **EL ORDENAMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

##### **3.1. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El 13 de marzo de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Este ordenamiento estableció en un sólo documento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, dejando en otro la regulación de los juicios políticos y el procedimiento para la Declaración de Procedencia.

Sin embargo, se sigue aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982), pues continúa vigente para responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento legal que rige a los servidores públicos que desempeñan algún empleo, cargo comisión en el Poder Ejecutivo Federal y en el Poder Judicial de la Federación, aún cuando, como ha quedado señalado, la ley orgánica de esta potestad pública prevé un procedimiento administrativo para sus trabajadores y empleados.

“La presente Ley forma parte de un paquete de reformas legislativas, promovido por el Presidente de la República, tendiente a consolidar una serie de propuestas, producto de la consulta popular y que dan contenido a su programa de gobierno llamado Renovación Moral de la Sociedad, misma que como claramente establece exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facultades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos; y el régimen vigente de responsabilidades se renueve para cumplir sus objetivos en un Estado de derecho.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.*

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se presenta como un compromiso con el Estado de derecho, la preocupación más importante en la exposición de motivos es la corrupción y es quizás, el mayor motivo de agravio para la sociedad mexicana.

En un primer aspecto aspira prevenir la realización de infracciones administrativas en la Función Pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

Esta Ley se integra actualmente de cuatro Títulos, de los cuales se desprenden cincuenta y un artículos, y nueve transitorios.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es reglamentar y establecer en un sólo ordenamiento jurídico, en materia federal a:

1. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
2. El Código administrativo de conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa.
3. Las autoridades competentes.
4. El procedimiento disciplinario administrativo.
5. Las sanciones administrativas.
6. Los recursos administrativos.
7. La autonomía de los procedimientos y
8. El registro patrimonial de los servidores públicos.

El ámbito de aplicación de dicha Ley, es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento se aplica a todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales.

El criterio legal para instaurar el procedimiento disciplinario administrativo presenta dos aspectos: que el servidor público esté adscrito a la Federación o que, sin estarlo, tenga como funciones el manejo y aplicación de recursos públicos que sean de carácter federal.

Las características más representativas de esta Ley son las siguientes:

- Establecer controles y sanciones administrativas, independientemente de la sanción penal a la que haya lugar contra el tráfico de influencia.
- Crear un registro público de servidores públicos sancionados.
- Imponer a las dependencias y entidades federales la obligación de consultar el registro de manera previa a la contratación de cualquier persona.
- Garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos regulando el acceso a la misma por parte del público.
- Prever la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales.
- Otorgar atribuciones para aplicar esta Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales agrarios y a la Auditoría Superior de la Federación.
- Incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará esta Ley.
- Fortalecer la Secretaría de la Función Pública para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia en el desempeño de sus funciones.
- Ampliar plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos.
- Establecer por primera vez, el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de sanciones.”<sup>2</sup>

Del Título IV Constitucional, se desprende la competencia de la federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación o a los Estados y Municipios de la República; por lo que la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los servidores públicos es aplicable sólo a los funcionarios, empleados y trabajadores federales y a las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Esta disposición se justifica plenamente porque a través del procedimiento disciplinario de responsabilidades se determinan y sancionan conductas que hayan causado un daño o perjuicio por parte de los servidores públicos de la Federación.

---

<sup>2</sup> *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.*

### **3.2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Los sujetos de responsabilidad administrativa son aquellos servidores públicos que tienen impuestas obligaciones que deben de cumplir en el ejercicio de la función pública encomendada, sujetándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 108º Constitucional, en sus párrafos primero y tercero, señala quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, misma que la letra dice:

*“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”*

*...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 miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales....”<sup>3</sup>*

Cabe señalar que este artículo está deficientemente redactado, puesto que si bien es cierto, el cargo de Presidente de la República, es un cargo de elección popular y por lo tanto está englobado en los cargos de elección popular, y como tal, tendría que ser sancionado también por las leyes administrativas y describirlo dentro del Poder Ejecutivo; por lo tanto el servidor público que ejerce este cargo, podría ser sancionado por la ley respectiva, pues no se especifica algún procedimiento especial en contra de este cargo popular.

Por otra parte, se observa la falta de técnica jurídica legislativa, ya que la redacción del precepto que se analiza, carece de lógica jurídica, pues si bien es cierto, los servidores públicos que laboran en los Tribunales Administrativos, se encuentran dentro del régimen de la Administración Pública Federal y no se contemplan en dicho precepto, ni se especifica a los miembros del Poder Legislativo.

---

<sup>3</sup> México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.



Por otro lado, y en base al apartado B del artículo 123 Constitucional, dicho precepto constitucional contempla a los trabajadores de base, entendiéndolos como servidores o funcionarios públicos, por ello es importante hacer este señalamiento.

En conjunto con el precepto anteriormente señalado, la Ley reglamentaria del Título IV Constitucional en materia de responsabilidades administrativas, siendo esta la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2º menciona que:

*“Artículo 2.- 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.”<sup>4</sup>*

Y de igual forma, se puntualiza que carece de técnica jurídica, pues nos remite al artículo 108 Constitucional, el cual no contempla a los servidores públicos que laboran en los Tribunales Administrativos.

Bajo estos criterios debe considerarse que son sujetos de responsabilidad administrativa a los siguientes:

En la Federación:

- Los representantes de elección popular;
- Los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión
- Los Diputados propietarios a la asamblea del Distrito Federal
- Los Miembros del Poder Judicial de la Federación
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Los Consejeros de la Judicatura Federal
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y
- Los Jueces de Distrito.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
- Los Magistrados del Fuero común del Distrito Federal, y
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
- Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;
- El Consejero Presidente
- Los Consejeros Electorales, y
- El Secretario Ejecutivo.

---

<sup>4</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 2, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

- Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.
- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,
- El Procurador General de la República.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- Los Directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- En los Estados de la República:
  - Los Gobernadores;
  - Los Diputados de las legislaturas locales;
  - Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales;
  - En su caso, los miembros de la Judicaturas locales.

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

Los sujetos de responsabilidad no se pueden definir tajantemente porque en el caso del sector paraestatal se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral, es decir, el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por mencionar algunos serían la Comisión de Fuerza y electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto por su propios ordenamientos, como las instituciones de educación superior, lo que legalmente imposibilita aún cuando se reputen sus empleados, trabajadores, como servidores públicos, que queden sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así muy independientemente de lo dispuesto anteriormente, diremos que “la responsabilidad administrativa se refiere generalmente por definición a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo Federal, porque aún cuando también pueden ser responsables aquellos que están adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Judicial de la Federación con las salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por funcionarios, empleados, y trabajadores de aquella potestad pública, ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número al de los poderes públicos restantes.”<sup>5</sup>

Al respecto, y dada la importancia de la relación de servicio entre el servidor público y el Estado, se puede apreciar en la tesis jurisprudencial, publicada en el Semanario Judicial del mes de abril de 2003, pág. 1030:

**“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.-** “...La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones.- que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - pues de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad tan es así que la propia Constitución Federal en su artículo 109 fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constrañe a todo servidor público a acatar y observar el contenido general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 316/2002. Titular del Organismo Interno de Control en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, 29 de enero de 2003. unanimidad de votos. Ponente: Juan Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez”<sup>6</sup>**

<sup>5</sup> Ortiz Soltero Sergio Monserrat, op. cit., pág. 125.

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, registro 184, 396, Tomo XVII, abril de 2003, pág. 1030.

Así pues, con estos elementos se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los gobiernos federales, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

### **3.2.1. OBLIGACIONES QUE SE DERIVAN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Con el actual ordenamiento legal en materia de responsabilidades administrativas se estableció la obligación de elaborar códigos de ética o códigos de conducta en las dependencias y entidades federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales.

Respecto de las autoridades disciplinarias reconoce como tales a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México, y otorga atribuciones para aplicar la ley al Instituto Federal Electoral, a los Tribunales Agrarios, y a la Auditoría Superior de la Federación.

Se establecen como competentes para la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos establecidos en la propia ley, a los contralores internos y a 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.

Es por ello que se da la creación de la Secretaría de la Función Pública- anteriormente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y luego pasó a ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo-, para otorgarle atribuciones de intervención en materia de responsabilidades administrativas y se le otorgaron facultades para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la realización de sus funciones, ampliando plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y estableciendo el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables, para garantizar el cobro de sanciones económicas, así como el establecimiento de una excepción al secreto bancario.

Las obligaciones administrativas de los servidores públicos que impuso la Ley Disciplinaria, se relacionan con los valores constitucionales de la función pública, tales como la legalidad, la honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia.

También se implantaron nuevas obligaciones para los servidores públicos, mismas que se encuentran contempladas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que además de sus veinte cuatro fracciones, se adicionaron las siguientes:

*“Artículo 8.- Fracción IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*Fracción 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 su cónyuge, parientes, terceros o sociedades en los términos que establece la ley.*

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

Así mismo, en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, se localizan otras nuevas obligaciones:

*“Artículo 9.- “a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para su cónyuge, parientes, terceros o sociedades en los términos que establece la ley, hasta un año después de haber concluido sus funciones.*

*b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público. Esta obligación subsiste hasta un año después de haber concluido sus funciones.*

*c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron. En este supuesto también subsiste la obligación un año después de haber concluido sus funciones.*

Este ordenamiento también prevé en su Título Cuarto, un capítulo dedicado a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidor público, que se llevarán acabo de manera permanente para delimitar las conductas que, en situaciones específicas, deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con la actualización que resulte de una evaluación anual de sus resultados.

De igual forma, regula la creación de un Código de Ética aplicable en la Administración Pública Federal, como un mecanismo de prevención, para generar líneas de acción y márgenes de actuación a respetar por los servidores públicos. Estos códigos quedarán a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y contendrán las reglas tendientes a una actuación de los Servidores Públicos, en los que impere una conducta digna y de conformidad con las necesidades sociales para favorecer la verdadera vocación del servicio.

Como consecuencia del acto u omisión de las obligaciones de los servidores públicos derivadas de su empleo, cargo o comisión. Dentro de las principales infracciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se mencionan algunas como: la falta de diligencia en el trabajo; la ilegalidad de formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos; descuidos de documentos públicos y la información pertinente; la mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos de los superiores para con los inferiores; la falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones; ejercer funciones que no le correspondan; autorizar indebidamente, faltar al trabajo a un subordinado; hacer el nombramiento de una persona que se encuentra sancionada para la función pública; no excusarse del conocimiento de un asunto público cuando tenga impedimento para hacerlo; exigir dinero, gratificaciones, bienes, cosas o favores indebidamente a cambio de prestar un servicio público; intervenir en el nombramiento de una personas para ocupar una función pública, teniendo interés personal en ello, entre otras.

### **3.2.2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS A CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

De acuerdo al artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se presenta este cuadro didáctico, en el cual se ordenan las obligaciones que contiene el precepto legal citado y que como tal consagra los principios que rigen la Función Pública.

<b>Obligaciones que dan lugar a infracciones leves</b>	<b>Obligaciones que dan lugar a infracciones graves</b>
<p><b>I.-</b> Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;</p>	<p><b>VIII.-</b> 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;</p>
<p><b>II.-</b> 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;</p>	<p><b>X.-</b> 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;</p>
<p><b>III.-</b> Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;</p>	<p><b>XI.-</b> Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.</p>
<p><b>IV.-</b> Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;</p>	<p>El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;</p>
<p><b>V.-</b> 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;</p>	<p><b>XII.-</b> Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpusita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.</p>
<p><b>VI.-</b> 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;</p>	<p>Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.</p>
<p><b>VII.-</b> Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;</p>	<p>Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;</p>
<p><b>IX.-</b> 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;</p>	<p><b>XIII.-</b> Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;</p>
<p><b>XV.-</b> Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;</p>	
<p><b>XVII.-</b> Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;</p>	



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

**XX.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

**XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.<sup>7</sup>

**XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

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

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

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

Este cuadro didáctico resulta novedoso, ya que propone encuadrar o clasificar las obligaciones que tienen a su cargo los servidores públicos, mismas que se encuentran reguladas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicho cuadro señala que las veinticuatro fracciones del citado precepto legal se pudieran clasificar de acuerdo a su infracción como leves y graves.

De esta forma se intentan reacomodar cada una de las obligaciones, ya que la propia ley no marca diferencia entre estas, siendo fundamental para tener en cuenta que en el caso de se tenga que valorar que tipo de infracción ha cometido el servidor público, y así estar en posibilidad de que la autoridad competente imponga una justa, fundamentada y motivada sanción.

<sup>7</sup> México, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 8, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.*

### **3.2.3. ACTOS U OMISIONES QUE DAN LUGAR A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

La responsabilidad administrativa del servidor público, debe provenir de una actividad humana, bien sea por una acción u omisión. En materia de responsabilidad, la acción se produce por actos o hechos ilícitos al hacer lo contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece; en cambio, la omisión es un no hacer que de igual manera es causa del daño producido; es un abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece que regula el debido ejercicio de la Función Pública.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, que anteriormente se han señalado.

Estas obligaciones deberán estar previstas en los Códigos de Conducta incluyendo las veinticuatro fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos, mismas que se han intentado ordenar en el cuadro didáctico que se propone para efectos de localizar las obligaciones que impone la ley de la materia.

El incumplimiento de los principios de conducta que regulan la Función Pública dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes a los servidores públicos que se estimen responsables administrativamente.

Dentro del criterio de Legalidad podemos encuadrar los siguientes actos u omisiones que dan lugar al procedimiento disciplinario que se desarrollará en el siguiente apéndice, tales como las que a continuación se describen:

- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, reglamentos administrativos y las circulares, entre otras normas, ya sean federales o locales.
- Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
- Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.
- Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.

- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el período para el cual se le designó o en su defecto, abstenerse de ejercer las funciones que tenía asignadas cuando, por cualquier otra causa, hubieren cesado.
- Presentar con veracidad y oportunidad la declaración de su situación patrimonial ante la Secretaría de la Función Pública.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública.

### **3.3. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe regularse mediante los procedimientos que las propias normas legales en materia administrativa establecen. En este orden de ideas, la autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, sus atribuciones se constriñen 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 correspondiente.

El Maestro Luis Humberto Delgadillo menciona que :“La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas, debe ser conforme a los procedimientos que las normas legales establecen”.<sup>8</sup>

Para estar en posibilidades de seguir desarrollando el presente capítulo, resulta necesario encuadrar en primer término el alcance del procedimiento administrativo, pues es común que en el ámbito administrativo se confundan los términos de proceso con el procedimiento administrativo, sin embargo no debemos olvidar que la definición de procedimiento es la sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí cronológicamente en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógico en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, pues analiza en razón del fin que persiguen.<sup>9</sup>

También se define como el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, pág. 175.

<sup>9</sup> Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, México, 1981, pág. 29.

<sup>10</sup> De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1978, pág 108.

“En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende”.<sup>11</sup>

Por su parte, Acosta Romero, define al procedimiento administrativo, como “un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto”.<sup>12</sup>

“Así tenemos que el procedimiento, al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino que es menester que siga un procedimiento determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima”.<sup>13</sup>

Por lo tanto, el procedimiento administrativo disciplinario, se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad competente para iniciarlo en contra del servidor público que haya incumplido con las obligaciones que tiene a su cargo. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo y cuando se impone a los servidores públicos se le denomina disciplinario.

En efecto, al procedimiento administrativo podemos definirlo como aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o llamado vinculado, en el que las autoridades llevan a cabo en cumplimiento de sus obligaciones; o también puede ser a petición de parte, y es el que requiere impulso del particular para la realización de un acto administrativo o para la ejecución de éste.

---

<sup>11</sup> Delgadillo Gutiérrez, *op. Cit* pág. 162.

<sup>12</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, pág. 774.

<sup>13</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Primer y Segundo Cursos, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, pág. 212.

Los requisitos del procedimiento administrativo se dividen de acuerdo a su naturaleza, es decir, en internos y externos. Por lo que hace al procedimiento interno de la administración, debe contener:

- La actuación de oficio.
- Debe ser en forma escrita.
- Debe haber rapidez en el procedimiento.
- Flexibilidad.
- La actuación debe ser bajo el principio de legalidad.
- Debe haber rapidez en las resoluciones.

Y cuando el procedimiento administrativo se exterioriza, es decir, cuando intervienen los particulares, deberá de contener los principios constitucionales de motivación, fundamentación y audiencia, establecidos en forma escrita.

El objeto del procedimiento consiste, pues en la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, deriva del artículo 21 de la ley en cita, el cual establece el procedimiento para la regulación de las sanciones (todas) comprendidas en el artículo 13, que deberá seguir la Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas; sin embargo esta regulación sólo comprende aspectos básicos, lo cual impone la necesidad de aplicar supletoriamente otro ordenamiento, en cuyo caso será aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias administrativas, tiene la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato legal de carácter administrativo.

Esta mecánica tiene su fundamento en los artículos 113 y 73 fracción XXI, constitucionales, de los que deducimos que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

### **3.4. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

Como todo procedimiento, que está formado por un conjunto de etapas para su correcto seguimiento, el procedimiento administrativo disciplinario, está conformado por varias etapas. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla que para la aplicación de sanciones administrativas, las etapas se conforman primeramente de los medios de procesabilidad, la etapa de la instrucción del procedimiento disciplinario, la etapa de la decisión, etapa de la ejecución y los medios de impugnación, los cuales analizaremos en las siguientes páginas.

En cuanto al desarrollo del procedimiento que se deriva del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, diremos que éste se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

Se inicia con la primera fase o etapa del procedimiento que es la **Investigación**, la cual puede comenzar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en el ámbito de su competencia, o por la Secretaría de la Función Pública.

De esta manera los diferentes órganos de control a nivel interno o nivel general, según sea el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que, como globalizadora del control administrativo, emite la Secretaría de la Función Pública.

Específicamente el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos establece la posibilidad de que:

*“Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

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

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.*<sup>14</sup>

Mismas que serán uno de los cimientos que darán lugar el procedimiento disciplinario.

---

<sup>14</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 10, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002.

Al respecto retomamos la idea que se da desde el momento de inicio del procedimiento, mismo que comienza con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta queja o denuncia debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción. La presentación de la queja o denuncia debe acusar recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto. Esta primera etapa es llamada de la Investigación.

La Secretaría 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 quejas y denuncias, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas.

Dentro de la etapa de la **Investigación**, se encuentra la admisión de la queja o denuncia, mismas que se deberán integrar a la documentación o información relativa al servidor público de que se trate, éstas permitirán al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

Las unidades de quejas y denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.
- Que sean imputables a algún servidor público.
- Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Función Pública para que procedan según corresponda.

La queja o denuncia deberán ser ratificadas por el promovente, a quien se le otorgarán, en los términos de la fracción XXI del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las salvaguardas necesarias evitando así que se le ocasionen molestias indebidas.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

La excepción a este supuesto se encuentra regulada en el artículo 21, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, que nos menciona que la única limitante para decretar la suspensión del servidores públicos, como presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso se requiere la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

En consecuencia, en esta fase, la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales.

Es aquí, donde se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias. En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica, las Contralorías Internas deberán dejar constancias de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

*“Artículo 23.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.”<sup>15</sup>*

Agotadas las investigaciones, y si la Contraloría Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento disciplinario, se da paso a otra de las etapas del proceso, que es la de **Instrucción**, misma que se define como etapa procedimental en la que, una vez concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se considera que hay elementos que señalan a determinado servidor público como responsable administrativamente.

---

<sup>15</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 23, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002.



Esta segunda etapa del procedimiento disciplinario se inicia con la citación a la audiencia del presunto responsable, señalada en el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente y así rinda su declaración entorno a los hechos imputados.

En el citatorio se hará saber al presunto responsable el día y hora en que la audiencia tendrá verificativo, la autoridad ante quien se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen y su derecho para comparecer asistido por un defensor. Si el servidor público, estando debidamente notificado, deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Dentro de esta etapa se consideran los aspectos esenciales del debido proceso y su fundamento constitucional en los artículos 14 y 16, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los probables responsables, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar un defensor.

“El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la Administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa”.<sup>16</sup>

El servidor público, como presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, del que se ha hecho mención, en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Posteriormente se lleva a cabo una audiencia en los días y horas señalados, con la intervención de todos los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el antes mencionado Código de Procedimiento Civiles, por disposición expresa del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, y si en su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor públicos, en los mismos términos anteriormente citados.

---

<sup>16</sup> Bueno Arus Francisco, “El procedimiento sancionador de funcionarios públicos” *Documentación Administrativa*, núm. 56-57, Madrid, agosto-septiembre de 1962, pág. 58.

En esta etapa es indispensable que se cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir la resolución correspondiente con la debida fundamentación y motivación, por ello se dice que esta etapa resulta equivalente a las del proceso que se realiza "...para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia".<sup>17</sup>

La siguiente etapa sería la de la **Decisión**, en la que una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en una etapa que la ley identifica como una imposición.

Así es, como una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que a su derecho convengan y que tengan relación con los hechos que se le imputan.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el Contralor interno o el titular del área de responsabilidades, resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes y, en su caso, impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público en un plazo no mayor de diez días hábiles.

De ahí que se dicte la resolución definitiva de que se trate, misma que deberá ser dictada en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de cerrada la instrucción (o llamada también conclusión de la audiencia). Esta resolución deberá estar fundada y motivada y deberán de expresarse las razones que permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales. Dicha resolución, se podrá prorrogar por una vez, y notificarse dentro de los diez días hábiles siguientes al interesado, a su jefe inmediato, y al titular de la Dependencia o entidad.

Si dentro del desarrollo del proceso, el responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción aplicable a dos tercios, si su naturaleza es económica y la posibilidad de que la autoridad sancionadora imponga o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

---

<sup>17</sup> Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, UNAM, México, 1987, pág. 128.

La última etapa del procedimiento se inicia con la notificación de la resolución, misma que anteriormente fue referida, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que "...para que el acto pueda surtir efectos jurídicos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación".<sup>18</sup>

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las resoluciones sancionatorias serán ejecutadas de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, contralor interno o el titular del área de responsabilidades y conforme se disponga en la resolución respectiva; lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad como característica propia del mismo.

También habrá un registro de las sanciones impuestas que, según los artículos 24 y 40 de la Ley que regula la materia de responsabilidades, deberá ser llevado por la Secretaría de la Función Pública, y las resoluciones o acuerdos que se dicten constarán por escrito.

*"Artículo 24.-Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley."*

*"Artículo 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público. 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 muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos..."<sup>19</sup>*

Debemos de observar que durante las etapas anteriormente señaladas, se debe considerar siempre o en todo momento los aspectos esenciales sobre la garantía de audiencia de los probables responsables, para que puedan alegar lo que a su derecho convenga, ya que el principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía contra posibles excesos en la motivación, fundamentación o tramitación de asuntos administrativos.

Cabe mencionar que para que se desarrolle todo el procedimiento con cada una de las etapas se tiene que estar ante la presencia de la comisión de una infracción disciplinaria administrativa.

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, pág. 176.

<sup>19</sup> México, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículos 24 y 40, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002.*

Por ello diremos que la infracción disciplinaria resulta de la conducta del servidor público que afecta el ejercicio de la función pública por acción u omisión al apartarse de sus cinco valores fundamentales.

La infracción disciplinaria tiene tres elementos esenciales: acto u omisión, sujetos y objeto.

Por lo que se refiere al primer elemento, para que exista la infracción disciplinaria es necesario que el servidor público materialice una conducta externa de hacer o dejar de hacer, positiva o negativa, que sea contraria a los valores y obligaciones que rigen su actuación.

En el caso de la infracción disciplinaria se requiere que en cualquier momento se actualice la conducta del servidor público se materialice o lleve a cabo en el ejercicio de sus facultades y atribuciones como tal.

La infracción disciplinaria es una infracción “de resultado” de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Madrid, ya que sólo requiere que se produzca la violación de cualquier obligación administrativa del servidor público, independientemente de la intención del servidor público, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta infractora.

El segundo elemento de la infracción disciplinaria lo constituyen los sujetos activo y pasivo. El sujeto activo de la infracción disciplinaria es el servidor público que es una persona con una relación especial de sujeción a la ley y , que participa en el ejercicio de la función pública, sujeto a una relación jerárquica y obligado a realizar su conducta con estricto apego a los valores y obligaciones que rigen su actuación. El sujeto pasivo de la infracción disciplinaria es el poder u organismo donde preste sus servicios el presunto infractor.

Los sujetos que pueden infringir los valores y obligaciones de la función pública son los que menciona el artículo 108 constitucional.

El tercer elemento de la infracción disciplinaria es el objeto que consiste en que el poder público establece la disciplina administrativa, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. En este entorno, el legislador ordinario estableció una serie de valores y obligaciones en la Constitución Federal y en la Ley De la Madrid que regían la conducta de los servidores públicos y cuyo incumplimiento actualizaba la infracción disciplinaria.

El mantenimiento de la disciplina en los poderes y organismos federales es un asunto no sólo del interés de ellos sino también de los gobernados que exigen una escrupulosa rendición de cuentas de los servidores públicos.

Otro aspecto interesante en la infracción disciplinaria es la regulación que hace al ley en comento, sobre la forma en que la autoridad disciplinaria debe graduar las infracciones cometidas por los servidores públicos.

La legislación y la doctrina hacen referencia a infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan en su comisión, a su peligrosidad y a los efectos del daño causado.

### **3.5. SANCIONES DISCIPLINARIAS, SUS PRINCIPALES TIPOS Y CARACTERÍSTICAS.**

Para abordar este tema, diremos que las medidas disciplinarias son escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los poderes públicos federales, que se imponen como consecuencia de la comisión de faltas o infracciones debidamente comprobadas en los procedimientos por responsabilidades administrativas y que se le hayan fincado al servidor público; para ello resulta esencial el respetar el principio de legalidad que obliga a todas las autoridades ajusten sus actos a los normas jurídicas que los rigen fundando y motivando las resoluciones que califican la infracción cometida y el tipo de sanción aplicable.

Resulta trascendental rescatar la idea del significado de sanción, en este sentido Eduardo García Máynez considera que "... es la consecuencia jurídica que del incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener las observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal...".<sup>20</sup>

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derecho del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado.

Algunos tratadistas plantean diversas clasificaciones de las sanciones. Para Otto Mayer... "Las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que la relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especial para con el Estado".<sup>21</sup>

Por su parte, Gabino Fraga, dice que la responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta...".<sup>22</sup>

El Derecho Penal por ejemplo, confunde las sanciones disciplinarias con las sanciones penales, siendo que tienen naturaleza diferente. Las sanciones disciplinarias las aplican internamente los poderes públicos por infracciones cometidas por los servidores públicos a la disciplina organizacional, y que afectan la buena marcha de la Administración Pública.

---

<sup>20</sup> García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1974, pág. 294.

<sup>21</sup> Mayer Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1982 tomo IV. Pág. 75

<sup>22</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, pág. 141.

La sanción es la consecuencia del derecho, el efecto jurídico que la norma enlaza a la realización de un supuesto, cuando esta consecuencia o efecto puede ser objetivamente interpretado como una reacción de la comunidad política del Estado, en relación con quien es jurídicamente determinado como autor del supuesto, como realizador del llamado acto antijurídico.

Las principales características que tienen las sanciones administrativas o disciplinarias a diferencia de las penales o laborales, es que se manifiestan en razón de sus elementos, contenido y fines.

Estas sanciones se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración.

Desde el punto de vista del Derecho Positivo, y dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se contemplan cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncian en su artículo 13, y en seguida se explicarán cada una en particular:

**“Artículo 13.-** 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 empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

*Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.*

*En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.*

*En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.*

---

*Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.*

*La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.*<sup>23</sup>

## AMONESTACIÓN

Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.<sup>24</sup>

La amonestación tiene dos modalidades, es decir, puede ser pública o privada, estas circunstancias se refieren a dejar o no constancia en el expediente laboral del servidor público que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, esto en el sentido de que si el servidor público fue sancionado.

Así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

La Secretaría de la Función Pública como órgano facultado por la ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la ley, emitió entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la ley.

En este documento denominado Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, señala que las modalidades de la amonestación se deben entender como: “... es privado el apercibimiento<sup>25</sup> o 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 el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda”.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 13, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002.

<sup>24</sup> Ortiz Soltero Sergio Moserrat, op. cit., pág. 170.

<sup>25</sup> Cuando la Secretaría de la Contraloría emitió este documento se encontraba en vigor la ley de responsabilidades de 1982 que contemplaba el apercibimiento como una de las sanciones administrativas.

<sup>26</sup> Entrena Cuesta, op. cit., tomo I/I, pág. 299.



Este criterio resulta objetable, toda vez que por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario, es requisito el cumplimentarlo, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría evidencia de la actuación de la unidad administrativa que conoce de la responsabilidad y parecería que el caso quedó inconcluso; y por otra parte subsiste el hecho de que, habiendo sido sancionado privadamente el servidor público, no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, situación que tendría que acreditarse, en su oportunidad, ante otras autoridades, como la laboral, y por ende la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

## SUSPENSIÓN

En cuanto a la sanción de suspensión, diremos que es el tipo de sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

Narciso Sánchez Gómez considera que la suspensión es "...la privación temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los Poderes del Estado de un servidor público para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión...".<sup>27</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión:

La primera que es de naturaleza correctiva y sancionadora y se impone discrecionalmente por un período de tres días a un año. Se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. Su regulación se encuentra textualmente en el artículo 13 fracción II de la ley de la materia.

La segunda, es la suspensión de naturaleza preventiva, es decir, es aquella que estipula en el artículo 21 fracción V de la propia ley, el facultar a la Secretaría de la Función Pública, a las Contralorías Internas y a los Titulares de las áreas de responsabilidades para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones si a su juicio, así convienen para la conclusión o continuación de las investigaciones.

---

<sup>27</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, pág. 439.

Esta sanción suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento disciplinario. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

Anteriormente, en el caso de la suspensión de naturaleza correctiva, la ley de responsabilidades de 1982 establecía como límite máximo de la suspensión un período de tres meses, mismo que luego fue ampliado a un año en la ley de responsabilidades de 2002.

Parece incongruente que en la Exposición de motivos contenida en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se explican los motivos que justifiquen el incremento en el límite máximo de esta sanción, toda vez, que si se compara con los períodos que fija la ley para la inhabilitación como son de seis meses a un año cuando no se causen daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro; de un año hasta diez años si el monto de aquellos excede de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños o perjuicios, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

En este orden de ideas resulta pues, que la suspensión temporal aplicada en su límite máximo tiene más fuerza legal que la inhabilitación en su primera modalidad, y es así como se deja ver que pierde sentido de congruencia y proporción que debe existir entre el catálogo de sanciones y el tipo de conducta infractora, sobre todo cuando, por su naturaleza y consecuencias, existen marcadas diferencias entre la suspensión temporal y la inhabilitación basadas fundamentalmente en el tipo de conducta infractora, sin pasar por alto que entre una sanción y otra existe todavía la destitución del empleo, cargo o comisión.

## DESTITUCIÓN

Se entiende como la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.

Este tipo de sanción atañe necesariamente la temática del Derecho Laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y, en los términos de las leyes respectivas.<sup>28</sup>

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

El tratadista Delgadillo Gutiérrez, sostiene: “De las seis sanciones disciplinarias que prevé la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral”.<sup>29</sup>

Sin embargo cuando tal medida se apoye en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sí debe aplicarse por la autoridad administrativa competente que señala dicho cuerpo legal, pero se requiere más precisión normativa, para evitar confusiones.

### SANCIÓN ECONÓMICA

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Este tipo de sanción 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 la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

---

<sup>28</sup> Martínez Bullé Goyri Víctor Manuel, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, 1ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pág. 95.

<sup>29</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, págs. 119 y 120.

Cabe señalar que dada la naturaleza fiscal de la sanción económica, el legislador de 2002 consideró pertinente que ésta se actualizara, para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el ordenamiento fiscal citado para las contribuciones y aprovechamientos; es decir, una vez constituido el crédito fiscal derivado de la imposición de la sanción económica, la autoridad fiscal lo deberá actualizar desde el mes en que debió hacerse el pago hasta el mes en que se efectúe, en la inteligencia que la falta de pago oportuno da lugar, además, al pago de recargos por concepto de indemnización.

En su caso, los recargos se calcularán aplicando al monto de la sanción económica actualizada la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización; esta tasa deberá ser la que resulte de incrementar un 50% a la que fije anualmente el Congreso de la Unión.

Otro aspecto que se incorporó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue la facultad que se les otorgó a la Secretaría de la Función Pública, al Contralor Interno y al Titular del área de responsabilidades para que soliciten a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que legaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, en el supuesto de que estos desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del Contralor interno o del Titular del área de responsabilidades. Una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo. En tanto que el incumplimiento a lo dispuesto por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley.

## INHABILITACIÓN

Esta sanción consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para que desempeñe cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

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, requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría, en forma justificada, de tal circunstancia. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

De acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa competente puede imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

Una vez impuesta la sanción por alguna resolución o acuerdo emitido por la autoridad competente, las sanciones impuestas deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores. Este registro está regulado por el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que menciona lo siguiente:

**“Artículo 40.-** *La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.*

*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 muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.*

*La publicación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.*

*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 establezca la Secretaría.*

*La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.*

*La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades”.*<sup>30</sup>

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

### **3.6. LA APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.**

La potestad sancionadora de la Administración da pie a diversas reflexiones. Como expresión del *ius puniendi* (*derecho sancionador*), que requiere de una explicación acerca de su peculiaridad y diferencia con el derecho penal. Para poder interpretar la idea anterior debemos saber cuál es la racionalidad del derecho sancionador; pues para ello, se requiere examinar la relación entre la sanción administrativa y los fines de interés y orden público de la normatividad administrativa así como su repercusión en las técnicas de construcción del ilícito y la sanción administrativa.

La aplicación de sanciones es una facultad de la Administración, que conjunta la vigilancia y la aplicación de las sanciones.

La Administración desempeña una función tutelar de la ley. No requiere de intervención del órgano jurisdiccional para la aplicación de las sanciones. Tampoco se coloca como un tercero imparcial en la resolución de la controversia, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala lo siguiente:

---

<sup>30</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 40, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).<sup>31</sup> La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, tanto el procedimiento como la sanción -ambos administrativos-, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la infracción, o bien, a un órgano específico del propio nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”**

Para conocer de las irregularidades administrativas e imponer las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos, por el incumplimiento de sus deberes, se señalan como autoridades competentes las que se refiere el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice:

**“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 el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;

<sup>31</sup> Novena Época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: P./J. 67/2001, Página: 702

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 67/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.

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”.<sup>32</sup>

La actual Ley de Responsabilidades no menciona a las dependencias de la Administración Pública Federal, pero se debe entender que son competentes para aplicar la ley, toda vez que sus Contralores Internos, sus Unidades de Quejas y Denuncias y sus Áreas de Responsabilidades tienen facultades para conocer de las quejas, realizar investigaciones, instrumentar el procedimiento disciplinario e imponer sanciones.

En cuanto a la competencia de las autoridades, se dice que es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano jurídico puede y debe ejercer legítimamente. En otros términos, la competencia de los órganos o autoridades administrativas es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados, las Leyes federales y los reglamentos.

Al respecto se rescata, la siguiente tesis jurisprudencial que nos menciona:

**“COMPETENCIA. LA TIENE PARA IMPONER SANCIONES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS, EL TITULAR DE DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. El artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo\* la facultad de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de las áreas de auditoría y responsabilidades de tales órganos, precepto y fracción que hace el distingo lógico entre los órganos y los titulares de ellos; por su parte, el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de la Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos(Diario Oficial de 24 de diciembre de 1996), dispone la permanencia de los titulares de los órganos, así como los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, hasta que se hiciera la designación de quienes debieran sustituirlos; de ese artículo, así como del anterior se puede llegar a la conclusión que en su favor se haga. El artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que la inhabilitación por desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ha de ser aplicada por resolución de la autoridad competente. Después el artículo 62 de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales establece que los órganos de control internos serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, que dependerán de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la que dependerán los titulares de esos órganos y los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, que contarán con las facultades de recibir quejas, investigar y en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia.**

**Por último, el artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otras cosas prevé en su fracción IV, que los titulares de las áreas de responsabilidades tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, la facultad para iniciar e instruir el procedimiento de investigación con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiera lugar o imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto por la ley de la materia. En las apuntadas condiciones debe establecerse que el titular de denuncias y responsabilidades de la contraloría interna de la Comisión Federal de Electricidad de la SECODAM, sí tiene competencia para imponer las sanciones al exservidor público, ya que expresamente se la confieren los artículos antes indicados.**

---

<sup>32</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 3º, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.



**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
(I.4º..A.316. A).**

**Revisión fiscal 1834/99. Titular de Denuncias y Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Comisión Federal de Electricidad de la Secodam. 6 de octubre de 1999. unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra..”<sup>33</sup>**

Y en materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal, las autoridades competentes son:

1. El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal;
2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
3. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y
4. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se incluye precisión y diferenciación entre la aplicación y ejecución de cada una de las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 13, y se señalan a las autoridades que tienen a cargo estas acciones, ya que el artículo 16 de la Ley lo regula en los siguientes términos:

**“Artículo 16.-** Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

*I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;*

*II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;*

*III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y*

*IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación”.*<sup>34</sup>

Esta aplicación se llevará a cabo por medio de las autoridades competentes, como lo son la Secretaría de la Función Pública, como cabeza de sector y las Contralorías Internas, los Titulares del Área de Responsabilidades, de Quejas y de Auditoría.

<sup>33</sup> *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, Mayo de 2000, pág. 912.*

<sup>34</sup> *México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 16, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.*

Para la imposición y aplicación de las sanciones se tomarán en cuenta los elementos del propio empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público, cuando incurrió en la falta, de acuerdo a lo que prevé el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que contempla lo siguiente:

*“Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

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

*II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

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

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

*V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

*VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

*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<sup>35</sup>*

Asimismo, se hará constar mediante el procedimiento disciplinario de responsabilidades a que se refiere el artículo 21 del ordenamiento citado, que menciona la siguiente mecánica:

*“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

*En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.*

*Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.*

*La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.*

---

<sup>35</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 14, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

*Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;*

*II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;*

*III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

*La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;*

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

*Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y*

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

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

*La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.*

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

*Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría”.<sup>36</sup>*

Respecto del precepto legal antes citado, diremos que en el Capítulo Cuarto se abordará el tema relacionado con la suspensión temporal que se señala en la fracción V de este mismo; de tal suerte, que se analizará la problemática y las consecuencias jurídicas que implica el imponer la sanción de la suspensión en sus dos aspectos o momentos.

### **3.7. MEDIOS DE DEFENSA DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

En México, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 Constitucional, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite “Por Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”; debido a este precepto constitucional, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad nos otorgan mayores posibilidades de defensa, en vías de lograr una adecuada justicia administrativa.

En este tenor, Entrena Cuesta considera como medios de defensa “...al conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”.<sup>37</sup>

El maestro Luis Humberto Delgadillo señala que “el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias”.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 21, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

<sup>37</sup> Entrena Cuesta op, cit. pág. 299.

<sup>38</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op. cit., pág. 42.

Es por ello, que el servidor público sancionado por la Secretaría de la Función Pública, o por las Contralorías Internas, le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la impugnación a través del Juicio de Nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, o bien, mediante el Juicio de Garantías o Amparo Indirecto.

De tal suerte, el Derecho Disciplinario de la Función Pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones administrativas: uno mediante la presentación del recurso administrativo de revocación; y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto, el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

*“Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.*<sup>39</sup>

Respecto del trámite del recurso administrativo, denominado Recurso de Revocación, encontramos su fundamento en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del cual es importante destacar lo siguiente:

*“Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

*La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:*

*I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;*

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

*III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas”.*<sup>40</sup>

<sup>39</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 25, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

<sup>40</sup> México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 26, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Lo más relevante del mencionado artículo y a manera de conclusión es lo siguiente:

1º Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2º Deberá de interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la resolución en que se imponga la sanción.

3º El recurrente deberá expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, ofreciendo las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

4º La autoridad deberá emitir un acuerdo de admisión del recurso y de las pruebas.

5º Se establecen como plazos: cuarenta y cinco días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y diez días como máximo para notificarla.

Aunque la sanción económica, por ejemplo, debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 27 de la Ley, o artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, en el ámbito del juicio contencioso administrativo.

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

En el caso del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previsto en el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal en caso de que la resolución le sea contraria a sus intereses, ya que de impugnar la resolución originaria, se sobreseería el juicio de nulidad por improcedencia. Por lo que se concluye que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

Por su parte, el juicio contencioso administrativo federal se sustanciará ante la Sala Regional que corresponda, en razón del domicilio de la autoridad que impuso la sanción, de conformidad con el procedimiento que se prevé en el Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005.

En el caso del juicio de amparo indirecto va a tener por objeto la declaración de la inconstitucionalidad del acto de autoridad o en su caso de la ley respectiva invalidándose o nulificándose en relación a quien lo va a promover, en este caso será el servidor público como probable responsable administrativamente, restituyéndolo así en el pleno goce de sus garantías que han sido violadas.

Este juicio va a estar regulado por el artículo 103 fracción I y los principios jurídicos fundamentales que lo rigen se encuentran previstos en el artículo 107 de la Constitución Federal. La reglamentación legal de dicho juicio está prevista en la Ley de Amparo, así como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el acuerdo 23/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y va a tener procedencia cuando exista un acto reclamado, que para el caso de esta investigación, en lo que se refiere en particular a la sanción de la suspensión, será la ley o acto de autoridad presuntamente violatorio de garantías individuales en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional.

Al respecto se rescata la siguiente tesis jurisprudencial, que dice lo siguiente:

**“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONTRA LA SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DECRETADA COMO MEDIDA PREVENTIVA DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, POR CAUSA NO GRAVE.**

*Quando se trata de la suspensión del servidor público como medida preventiva durante la sustanciación de un procedimiento administrativo de responsabilidades, es necesario que se pondere cada caso sobre la base de los hechos probados, de los que pueda desprenderse la naturaleza de las conductas atribuidas al servidor público, de manera que al estar demostrado que la conducta materia de la investigación no ameritará la destitución, o que la ley sólo establece la posibilidad de una sanción menor, es posible el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado; en cambio, cuando se investiga una conducta grave que es susceptible de trascender en la continuación de la prestación del servicio público y pueda evidenciarse un peligro para el interés público, no es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo, pues es necesario que en autos existan evidencias en cuanto a la existencia de esa conducta, de su gravedad y trascendencia, a efecto de poner de manifiesto la incompatibilidad de la continuación de la prestación del servicio, no la simple calificación que haga la autoridad.*

*Contradicción de tesis 115/2003-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Décimo Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, todos en Materia Administrativa. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.*

**Nota:** *Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió”<sup>41</sup>*

De esta forma, y en particular cuando el afectado, que en este caso será el servidor público que haya sido suspendido previamente al citatorio correspondiente dentro del procedimiento disciplinario que se instaure en su contra, tendrá el derecho de impugnar el acto que haya dado origen a esta decisión por parte de la autoridad competente, promoviendo así el amparo indirecto como un medio de extraordinario de control de la legalidad.

<sup>41</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, Tesis: 2ª. XVII/2004, pág. 529.*

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

#### **4.1. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES.**

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los entes estatales responden ante su actuar por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos, sin embargo esta investigación no se lleva a cabo con el fin de sancionar el grado de corrupción que existe en la Administración Pública, generada principalmente por sus servidores públicos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones y como consecuencia las respectivas sanciones de los servidores públicos.

La renovación moral de nuestra sociedad nos exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. Por lo tanto el régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse por medio de las herramientas técnicas jurídicas que el propio Derecho consagra como por ejemplo las garantías individuales, para así poder cumplir con los objetivos que pretende todo Estado de Derecho.

En este rubro, diremos que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se dejan ver una gran cantidad de lagunas, propias de una carente técnica jurídica legislativa, pues en la práctica parece que el sistema legal bajo el cual se encuentran sujetos los servidores públicos, es un tanto obsoleto pues en muchos de los artículos de la ley en cita, no se especifican cuestiones de hecho y de derecho que motiven y fundamenten las decisiones que toma la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas.



Tal es el caso de la sanción de suspensión temporal del servidor público, pues como se expondrá posteriormente, su imposición previa al citatorio que marca el artículo 21 en su fracción V, en sus párrafos primero y segundo, puede llegar a dejar en estado de indefensión al probable responsable, y digo probable, porque aún no se ha desarrollado el procedimiento disciplinario, con todas sus fases, formas y formalidades, motivo por el cual se produce una falta de certeza y seguridad jurídica para el que se encuentra sujeto a dicho proceso, llegando a provocar un perjuicio considerable, por la decisión de la autoridad competente, por un período de tiempo indefinido, hasta en tanto no se resuelva su situación jurídica y mientras la resolución correspondiente esté sub-judice.

Estos motivos, han dado pie y fundamento a la presente investigación, y propician el análisis y estudio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo referente al artículo 21, dichos motivos y hechos que se desarrollan en los apéndices siguientes motivan la imperante necesidad de una reforma sustancial que permita que no se deje en un estado de incertidumbre jurídica al servidor público que se encuentre en el supuesto antes citado, es decir, sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario que aún no se ha realizado y previamente ha sido sancionado sin haber dictado, la resolución definitiva por parte de la autoridad competente.

#### **4.2. NECESIDAD DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El Estado democrático federal y representativo moderno, atraviesa en la actualidad una de las más grandes transformaciones de su historia. Dicha institución realiza sus fines y se justifica con una organización idónea, es decir, una administración que sea técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social. Por ello, decimos que existe una neutralidad política de la Administración Pública.

Las características futuras de la Administración, deberán ser diferentes a las de la administración de hoy. De esta forma, me refiero a una nueva administración, que reclama el porvenir, y la definimos en el sentido de que en esta gran evolución, tendemos hacia una administración de la programación, una administración de participación y una administración de liberación y de promoción social.

Sin embargo, todas aquellas leyes que tienen una aplicación directa a los servidores públicos han tenido una marcada evolución debido a las circunstancias que siempre han intervenido en la vida nacional del Estado, y de las instituciones mexicanas y fundamentalmente de los fenómenos sociales y económicos.

La problemática que da lugar a desarrollar la presente investigación se puede apreciar claramente, ya que en la práctica cuando el servidor público se sitúa en el supuesto normativo que contempla el artículo 21, en su fracción V, primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, al estar sujeto a un procedimiento disciplinario de responsabilidades, el cual deberá de llevarse a cabo en todas sus etapas y cumpliendo con las formalidades mínimas que requiere todo procedimiento administrativo, por lo que en el momento procesal de que es notificado el servidor público y por lo tanto estará sujeto al procedimiento disciplinario por su probable responsabilidad provocada por el incumplimiento a las obligaciones que le impone la multicitada Ley con motivo de su empleo, cargo o comisión, es en ese momento donde la ley faculta a la autoridad competente para imponer la sanción de suspensión temporal **previa o posteriormente** al citatorio que haga la autoridad donde le requiera la presencia del servidor público para que asista a una audiencia en donde se le hará saber la imputación que existe en su contra.

Dentro de esta etapa o momento procesal desde el inicio se observa que la facultad de la autoridad competente para imponer sanciones es muy amplia y es discrecional, es decir si la propia autoridad considerara que el servidor público debe ser suspendido temporalmente mientras se investiga y se determina su probable responsabilidad para poder así imponerle la sanción correspondiente al término de las investigaciones, lo cual a mi parecer puede provocar un estado de inseguridad y falta de certeza jurídica en la esfera del servidor público vulnerando sus garantías de trabajo, de legalidad y seguridad jurídica, así como de seguridad social.

En cuanto a la motivación de la necesidad de la reforma al artículo 21 fracción V, en su párrafo primero, nos apoyamos en las exposiciones de motivos que nos dan la pauta para reformar algún aspecto legal que necesita de mayor precisión, y para ello decimos que la exposición de motivos es la fundamentación en que se basa el Poder Ejecutivo para plantear sus iniciativas de ley, vale decir, es la parte dogmática de la ley, su espíritu, el fin que se persigue al proteger las mencionadas iniciativas y es la justificación que finalmente desemboca en un beneficio hacia un sector de la sociedad, o hacia la sociedad en general.

En esa tesitura, abordaremos algunos de los diferentes rubros que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cumpliendo así, como la misma lo expresa, en la iniciativa del documento y el compromiso contraído para con las personas que se encuentran sujetos bajo este régimen jurídico.

En los organismos públicos los estudios que se realizan al respecto presentan grandes limitaciones para partir de un estándar que permitiera corregir las fallas en la Administración Pública, como por ejemplo: la complejidad de las organizaciones, los pocos cambios o modificaciones que se hacen en períodos largos de tiempo, la necesidad de apearse a reglamentos que generalmente son obsoletos e ineficaces, la resistencia de los empleados o servidores públicos al cambio de su empleo, cargo o comisión y otras muchas causas que retrasan las mejoras que sin embargo, son necesarias.

La evolución social, económica y política del país, en los últimos años, se manifiesta en el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos y hacia las grandes concentraciones urbanas, estos factores crean problemas de empleo, vivienda, transporte y equipamientos urbanos, y hacen más difícil la colocación en un buen empleo dentro de la Administración Pública, y una vez que se presenta la oportunidad y existen vacantes para ocupar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, lo que la persona física que desempeñará esta tarea, tratará de aprovecharlo y mantenerlo con todo y sus obligaciones y consecuencias que ello implique.

Este proceso propicia la ampliación de tareas del Estado, que de simple ejecutor de leyes y guardián de orden, ha pasado a cumplir las nuevas tareas que le impone el desarrollo económico y social.

Por ello existe la necesidad de la modernización de la Administración Pública, como un proceso técnico administrativo permanente, que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas, y en su leyes federales, que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras, la forma de organización y los procesos de trabajo y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos, así como de todo un reordenamiento en el sistema jurídico que impera dentro de la Función Pública, para el caso de esta investigación me refiero muy particularmente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, concluimos de que existe la necesidad de legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en la ley que los rige, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que en la parte del artículo 21, fracción V, párrafo primero, podemos observar que existe una laguna legislativa, que en mi opinión merece un análisis y una modificación, pues como se expondrá detalladamente en las siguientes páginas, puede llegar a provocar un grave perjuicio al servidor público que se encuentre sujeto a un procedimiento de responsabilidades, en el sentido de que le crea un estado de indefensión y existe una falta total de certeza y seguridad jurídica para el mismo, si se le aplicara el citado precepto legal.

#### **4.2.1. MOTIVOS DE HECHO.**

El Poder Público ha centralizado la mayor parte de las actividades del Estado, sin preocuparse por mejorar las técnicas administrativas, así como las leyes por las que se rigen, es ésta la explicación del atraso de los sistemas jurídicos de acción de las dependencias y entidades federativas.

He señalado la necesidad de una eficiente Administración Pública que soporte las cargas sociales. Los Estados modernos no cuentan- en términos generales- con instituciones administrativas técnicamente adecuadas al ritmo de su crecimiento actual. Los estudios teóricos superan a las realizaciones administrativas, pero encuentran numerosos obstáculos para su implantación, capacitación y desarrollo.

El comparar las administraciones de los países desarrollados con las de los países en vías de desarrollo, como es el caso de nuestro país, nos llevaría a un error fatal, ya que hay problemas, características y situaciones propias de éstos, lo cual exige diversos planteamientos. Las experiencias internacionales deben calificarse y cuantificarse, cuando ofrezcan caracteres comunes y eficientes.

De acuerdo con las tendencias políticas y económicas democráticas que hoy dominan en una parte importante de nuestro planeta, el Estado, comprendido en sus dos fases del ejercicio poder público y la función administrativa, tiene una reducida esfera de competencia si se le compara con la magnitud de los problemas generales de la sociedad.

Lo que se necesita es una acción eficaz y prudente, que encauce las fuerzas sociales sin entorpecerlas ni esclavizarlas, ya que no puede haber una buena Administración Pública cuando su actuación destruye la conciencia de la libertad de un pueblo eliminando el principio de legalidad.

Muestra de ello, es que la deficiente y carente legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se encuentra llena de lagunas que permiten que se deje en estado de indefensión a quienes se colocan en dichos supuestos normativos, dejando a un lado los principios básicos sobre los que se rige la Función Pública.

En general, en la práctica, los servidores públicos, que se encuentran en los supuestos normativos de haber sido sancionados por su probable responsabilidad administrativa, se ven forzados a impugnar las resoluciones que emite la autoridad competente, ya que regularmente carecen de fundamentación y motivación, asimismo atentan contra las garantías que otorga nuestra Constitución Federal. Este es el caso, sobre el que se centra la presente investigación, pues sostengo que en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción V, párrafo primero, se contraponen con las disposiciones y principios constitucionales, como lo es el caso del artículo 5º y no contempla el principio de legalidad.

#### **4.2.2. MOTIVOS DE DERECHO.**

En la actualidad diversos autores en materia de Derecho Administrativo afirman la total juridicidad del actuar administrativo; y de las normas jurídicas que configuran el ejercicio de la función pública administrativa, esto como fruto de una larga evolución histórica del Estado.

La función administrativa es la función jurídica esencial, continua y permanente de la administración pública. Entre otras palabras, el objeto del Derecho administrativo es la Administración Pública. Cada día es mayor la subordinación de ésta al Derecho, lo cual significa que cada vez es mayor el objeto de estudio del Derecho Administrativo.

No sólo son los aspectos legales los que debemos de considerar como dominantes en el estudio de la Administración Pública, sino los medios que sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado. Eficiencia, Legalidad, Certeza y seguridad jurídica, como principios rectores de la Función Pública y su coordinación con las personas físicas- servidores públicos- son los factores fundamentales y necesarios del fenómeno administrativo, sin embargo no debemos tomarlos aisladamente y alejarnos de una consideración legalista estricta, sino unirlos en casi un cuerpo legal.

Para ello el principio de legalidad es básico en el Estado moderno, por lo que la función administrativa no se circunscribe únicamente a la función de ejecutar la ley.

La Administración Pública es la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio. Esta actividad implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la realización del bien común, en un campo de acción superior y más elástico que establece el orden jurídico de nuestro país.

La Administración Pública comprende aspectos muy importantes de una sociedad y nos hace participar en forma diversa, en los trabajos administrativos.<sup>1</sup>

La Administración Pública, como institución superior comprende a numerosas instituciones, es un producto social, conformado por un largo proceso histórico, no para servir a una clase dominante, sino para cooperar a la realización de los fines que persigue el Estado con todos sus elementos.

El Derecho en el transcurso de su evolución ampara determinados privilegios y mantiene situaciones que se consideran injustas, pero un nuevo Derecho se abre paso en el mundo, asegurando los derechos humanos y los derechos sociales. Hacer leyes y ejecutarlas es una tarea humana, sujeta a errores y diferencias, que deben ser corregidas aprovechando la experiencia de las personas que conocen de ciencias, de técnicas y artes, que estudian las realizaciones y motivaciones sociales.

Esta tarea, está sujeta a las sucesivas transformaciones legales administrativas, las cuales se encomiendan a los servidores públicos del Estado, principalmente a los legisladores de la administración, o a los servidores públicos con capacidad suficiente para decidir o ejecutar materias de interés social, y a quienes no se debe improvisar en tales funciones con detrimento del servicio público, pues es necesario mantenerlos en constante actualización y entrenamiento.

Existen un sin fin de vicios en la función administrativa, originada principalmente por insuficiencias o errores de actuación. Aunado a lo anterior, se ha creado una administración que no ofrece casi ninguna garantía, aunque recientemente se le ha incorporado al régimen de la función pública.

La preparación dentro del servicio público implica el adiestramiento del servidor público que lo hace apto para desempeñar empleo, cargo o comisión de acuerdo a los principios rectores de la Función Pública. Una preparación previa al ingreso de la Función Pública, es necesaria y severamente deben regularla las leyes, y de igual forma se debe seguir con una preparación posterior durante su desarrollo.

---

<sup>1</sup> Garrido Falla Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, volumen 1, Parte General, 2ª Edición, IEP., Madrid, 1961, pág. 65.*

En la Administración Pública, casi todo el interés, al principio, era por crear instituciones, reorganizar, implantar nuevos sistemas de trabajo y de control, mientras que actualmente se debe de dar mayor importancia al factor humano y se debe dedicar más atención a los aspectos de educación, preparación y libertad.<sup>2</sup>

De todo lo anteriormente, expuesto se desprende que en el supuesto normativo señalado en el artículo 21, fracción V, párrafo primero, se violan preceptos constitucionales, específicamente en el artículo 5º constitucional, y en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que para situar mi razonamiento jurídico en este sentido, me resulta necesario hablar de garantías constitucionales.

El Diccionario de la Real Academia Española define así el vocablo garantía: acción o efecto de afianzar lo estipulado. Es así como se resalta la noción de garantía que implica un acto principal, o sea, lo estipulado, y un acto accesorio, es decir, el afianzamiento del acto principal, implícitamente con el propósito de que sea cumplido.

En lenguaje vulgar, usual garantía es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa y llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito. Esta connotación expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un principal e incluye los dos aspectos de la garantía, uno en interés de quien ofrece, y otro en interés de quien acepta.

En el ámbito jurídico la noción de garantía en el Derecho Privado, es el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación, como por ejemplo la prenda, que pone en manos del acreedor alguna cosa, para que se pague con su precio la cantidad que el deudor no pagó oportunamente. En Derecho Público, la noción de garantía es totalmente diferente, y comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por otro lado, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

---

<sup>2</sup> A. Bertrand, "Las Técnicas del Trabajo Gubernamental en el Estado Moderno". Instituto de Administración Pública, México, y Francisco Murillo Ferrol, "Régimen Jurídico de la Administración Inglesa". Revista Administrativa Jurídica, Madrid, número 1, enero-abril, 1950, pág. 39.

Las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos. Sin embargo debemos reconocer que si la ley constitutiva no garantiza ningún derecho del hombre, tales derechos resultan meras concepciones teóricas, sin aplicación práctica.

Todo lo razonado y motivado, se encuentra explicado por que la naturaleza del hombre se explica como un ser consciente, autónomo y racional, dotado de voluntad, de criterio y de libre albedrío, que vive y actúa en un clima social y político, motivado por la constante tendencia de lograr su subsistencia y la de quienes dependen de él, así como la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar. La misma naturaleza lo ha dotado de las aptitudes corporales y mentales adecuadas para la realización de esas finalidades, mismas que se traducen en los medios consistentes en su propia vida, su libertad, en su igualdad, su propiedad, su posesión, educación, habitación o domicilio, su trabajo en sus diversos aspectos, entre otros.

En lo referente a la garantía constitucional que se regula la libertad de trabajo, diremos que el ejercicio del empleo o trabajo son libres, con la limitación general y las específicas que determina el artículo 5º Constitucional; la primera consiste en la licitud del propósito de la actividad comercial o industrial de que se trate, y las segundas son las restricciones impuestas con arreglo a la ley, por la autoridad judicial, para proteger derechos de tercero, o por la autoridad gubernativa, en defensa de los intereses sociales.

Se dice que dicho precepto legal instituye y garantiza la completa libertad de trabajo, sin distinguir por la clase de actividades en que se realice, pero con la expresa exigencia de que el trabajo sea lícito, y en cuanto al profesional, su ejercicio requiere la obtención de un título, el cual implica la autorización para desarrollar las respectivas actividades profesionales, su expedición debe satisfacer los requisitos correspondientes de la ley local, y en el ámbito federal deber registrarse en una dependencia de la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo a la Ley General de Profesiones.

Además de estas dos limitaciones referidas, o sea, la genérica, que abarca la licitud del trabajo, lo que obviamente se define por los medios empleados y por su finalidad, y la específica referente al trabajo profesional sin título registrado, que se justifican por el resguardo de los intereses del público en general, dicha garantía tiene también las siguientes consideraciones:



Primera.- Los derechos de la sociedad, pues todo trabajo que los ofenda puede ser prohibido por resolución gubernativa, por supuesto motivada en una causa concreta y fundada en una ley o en un reglamento, por ejemplo, el de los vendedores ambulantes en las vías públicas, y en general, el que sea contrario a la salud del pueblo.

Segunda.- Los derechos de tercero, pues en cada caso particular el trabajo que los ataque puede ser prohibido por resolución judicial, naturalmente motivada y fundada en ley;

Tercera.- Las prohibiciones permanentes o temporales, impuestas como pena pública de inhabilitación, destitución o suspensión de empleo, por sentencia judicial.

Por otro lado, también, existe una serie de garantías de orden jurídico en donde el contenido de estructuras y funciones de los órganos públicos, precisan las facultades y atribuciones del poder público y contienen igualmente una seguridad para los individuos de que las normas de ordenación les permitan plenamente el ejercicio de sus libertades, fijando el campo de lo que corresponde a las autoridades públicas y que dicho ejercicio en última instancia beneficia al individuo, permitiendo que el orden atribuido a dichas autoridades se reconozca a favor de las personas. Sin embargo en la práctica o en la vida real no se lleva a cabo, pues como se explica el aplicar la sanción de suspensión previamente a la resolución que imponga la autoridad competente por así comprobar la responsabilidad del servidor público puede provocar un estado de vulneración de garantías individuales para el mismo.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que si en el supuesto señalado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se llegara a considerar que se deja en un estado de inseguridad jurídica, se tendrán que exponer las características esenciales de dicho concepto fundando y motivando el actuar de la autoridad respetando las garantías individuales que consagra nuestra Constitución Política.

Dentro del compendio de las principales garantías especificadas en los artículos del 1º al 27 de nuestra Constitución Federal, el autor Luis Bazdresch nos dice: "La garantía del derecho humano de seguridad jurídica protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad, e incluye un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley, como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentos expresos".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bazdresch Luis, *Garantías Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1977, pág 173.

Este conjunto de garantías que contempla el principio de legalidad y seguridad jurídica, comprende principalmente la exigencia de una orden fundada y motivada, por escrito de autoridad competente, para toda molestia a las personas y el debido proceso o juicio formal.

Dentro de la garantía de seguridad jurídica existen ciertos aspectos particulares que integran la garantía de legalidad. En este tenor de ideas, señalamos que por garantía de seguridad jurídica, tenemos es la garantía que consagran los artículos 1, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 26 Y 123 de nuestra Carta Magna, misma que protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad.

Esta garantía consiste, independientemente de la seguridad jurídica que entraña, en la obligación que tienen las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, al expedir cualquiera orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos, es decir, la garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.

Al respecto el artículo 13 Constitucional, prohíbe la aplicación de leyes privativas y el funcionamiento de tribunales especiales. Así la legalidad que emana de dicho artículo 13, estriba en que los actos de autoridad que afecten a la personas, deben provenir de preceptos de la leyes generales y, en si caso, de acuerdos o resoluciones de los tribunales ordinarios.

Para tal efecto, también nos referimos al artículo 14 y 16 constitucionales en todas sus diversas disposiciones, ya que los preceptos invocados son los que, en el ámbito de las garantías, tratan directamente de la aplicación de la ley, por esa circunstancia pueden ser agrupados en la garantía de legalidad como una modalidad específica de la garantía de seguridad jurídica, aunque tal clasificación no significa que la efectividad y vigencia de todas las demás garantías no comprendan también, en sus casos, aplicación de la ley relativa.

Por lo tanto, concluyo que la mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen de por sí, de acuerdo con su organización psicofisiológica, derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, al trabajo, todo esto engloba el paquete de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución Federal.

Por todo lo mencionado, de los motivos de derecho, que se han expuesto anteriormente se llega a la conclusión de que verdaderamente es necesaria la reforma que se intenta proponer en el entendido de que resulte una opción que funde y motive las causas que enseguida se expondrán.

### **4.3. PROPUESTAS**

Haciendo un análisis retrospectivo de nuestra historia constitucional llegamos a la conclusión de que las facultades concedidas al Ejecutivo por el constituyente de Querétaro, no hacen sino reflejar la necesidad entonces existente de contar con un Ejecutivo fuerte que hiciera frente a la multitud de problemas derivados de la constante lucha revolucionaria. Derivado de esto, y a lo largo de la historia hemos observado que para reformar aspectos relacionados con la Administración Pública, se requiere de un arduo trabajo tanto por el legislador como por la sociedad, cuyos esfuerzos buscarán alcanzar una estabilidad general en todos los ámbitos e ideales de la misma.

Al respecto retomamos la siguiente idea: “Que de acuerdo a los nuevos valores y actitudes, que se tomen tanto por parte de los servidores públicos, como por los legisladores, esto provocaría un cambio radical, a pesar de que se demuestre la existencia de distintos niveles en diferentes sociedades y sistemas políticos que son básicamente similares y afectan particularmente las estructuras externas de la maquinaria gubernamental.”<sup>4</sup>

No obstante pensamos que tras haberse, consumado la función pública, se debió modificar atendiendo al propio desarrollo socio-político y cultural del país, que empezaba a demandar un sistema de funciones basado en otros principios distintos por completos a los prevalecientes hasta entonces.

Por ello requerimos de una nueva Administración encaminada a rescatar el valor y la actitud positiva de los servidores públicos y los legisladores en espera de lograr la estabilidad y equilibrio en la esfera jurídica de los servidores públicos que se encuentran sujetos al régimen de responsabilidad administrativa y al correcto actuar de la autoridad administrativa.

---

<sup>4</sup> Leemans Arne F., *Como Reformar La Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 15

Es así como se explica que la existencia de la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que consagra la sanción de suspensión temporal de los servidores públicos, impide la libre garantía de trabajo, provocando una falta de certeza y seguridad jurídica, a la que nos hemos referido anteriormente, trayendo como consecuencia efectos serios en un sistema que consagra los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica, pues ninguna garantía tendría fundamento apreciable en tanto, se refiera a que la autoridad al emitir sus actos administrativos, en el caso de aplicar la sanción de suspensión temporal, podrá determinarla si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones que se realizarán para llevar a cabo el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Pareciera a simple vista que la afirmación anterior careciera de sentido, si recordamos que esa fracción sólo señala que será a juicio de la autoridad competente, previamente o posteriormente a que haya una resolución administrativa aplicar la sanción de suspensión temporal, lo cual es en realidad perfectamente explicable, porque la falta de seguridad y certeza jurídica que provoca al servidor público al estar sujeto a un procedimiento disciplinario que no ha sido desarrollado con todas sus formas y formalidades lo cual provoca que se afecte la esfera jurídica del servidor público que se coloca en este supuesto jurídico.

Lo que sucede en la práctica, es que esta facultad exclusiva de la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas, deja tras su paso una estela de actos desprovistos de seguridad y certeza jurídica, en perjuicio siempre de los servidores públicos sujetos a procedimiento disciplinario administrativo.

Ello da la pauta para pensar que la existencia de una adecuada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe restringir en mucho la decisión o juicio de la autoridad competente, siendo totalmente admisible por haber sido prevista por el propio texto constitucional.

Si convenimos que el Derecho tiene como función auténtica la de regular las relaciones sociales, y el Derecho existente no responde ya a las exigencias de la sociedad, debe dársele a éste un nuevo alcance con una amplitud tal que lo haga capaz de satisfacer las exigencias de la sociedad.

Por lo tanto, se propone hacer las modificaciones pertinentes con el fin de legislar para el presente y para el futuro y no para el pasado. "Si la ley no alcanza, no llena las aspiraciones populares en un momento dado, debe modificarse, en nombre de los intereses sociales".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Luna Arroyo Antonio, *El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, *Revista de la Administración Pública*, No. 3, Julio-Septiembre, 1956, 1ª Edición INAP, México, págs. 21-41.

En efecto, la sociedad debe constituir en toda democracia el poder constituyente. Toda Constitución por tanto, debe basarse según la concepción democrática en la decisión política concreta de dicha sociedad dotada de capacidad jurídica.

Derivado de la controversia que encontramos en la fracción V, que integra al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se promueve una reforma substancial a dicho precepto legal, con la cual se da entrada a una nueva legislación o de lo contrario, la consecuencia inmediata será la generación de una inmensa masa de actos jurídicos administrativos, que afecten esferas jurídicas, lo que contribuirá a que los derechos de los servidores públicos queden desprotegidos o puedan ser vulnerados.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe por tanto ser reformada, para dar origen al nacimiento de un nuevo orden jurídico, basado en los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica, prevalecientes en los países con una verdadera democracia.. Para ello es preciso entender que, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es una norma sagrada, sino que puede cambiar en beneficio de los intereses sociales que la han instituido.

Esta reforma impulsaría a su vez a otras reformas. Constituiría sin duda el cambio que produciría diversos cambios. Para lograr dichos cambios se debe tener en cuenta que para crear un nuevo sistema, no solamente las anheladas propuestas de reforma, sino también se tiene que reflejar en el texto de la nueva ley las exigencias que la Administración Pública plantea y que han surgido precisamente por conservar el status quo actual.

De todo lo anterior, se desprende la necesidad de elaborar desde hoy mismo, en base a la aplicación del Derecho y con apoyo en nuestras propias experiencias nacionales, la modificación del artículo 21 en su fracción V, de la multicitada ley, a partir de la cual se genere una nueva estructura de nuestra Función Pública, en lo que corresponde a sus leyes y procedimientos disciplinarios administrativos.

Para ello es preciso convenir en principio que, en efecto, dado nuestro sistema jurídico de creación de leyes, le correspondería al Ejecutivo, presentar al Poder Legislativo, una propuesta igual o semejante a la que nos referimos en este estudio.

Como se señala textualmente, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fracción V, nos indica la serie de etapas o pasos a seguir para instaurar el procedimiento disciplinario al servidor público, que a la letra dice:

*"Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

*En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.*

*Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.*

*La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.*

*Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles:*

*II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;*

*III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

*La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;*

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

*Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y*

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

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

*La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.*

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

*Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría."*

Del precepto legal antes referido, debemos hacer mención que se señalan las palabras **previa** o **posteriormente**, lo cual nos parece incorrecto, por lo que se propone se derogue esta fracción en todos sus párrafos, ya que como se ha venido exponiendo, reiteramos que la autoridad competente al emitir el acto administrativo imponer la sanción de suspensión temporal, puede llegar a dejar en un estado de indefensión jurídica provocándole graves perjuicios de difícil reparación, pues aún no ha concluido el procedimiento disciplinario de responsabilidades; dado que si se impone esta sanción como preventiva, carece de sentido, toda vez que el término sanción administrativa, es impuesto como consecuencia del incumplimiento a las obligaciones administrativas, siempre y cuando se haya llevado a cabo el procedimiento pertinente.

Respecto a la imposición de sanciones, se dice que van a ser otorgadas una vez que se ha desarrollado todo un procedimiento disciplinario, en el que se ha comprobado la responsabilidad de los servidores públicos, por lo que se dice que la autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones por infracciones administrativas a través de la ley. Para tal efecto, retomamos la concepción de lo que es la sanción administrativa considerada como la consecuencia del ilícito administrativo.

Sin embargo, cabe señalar que el argumento de la autoridad administrativa al imponer la sanción de suspensión temporal se aplica como medida preventiva, debido a que de seguir en el cargo pudiera entorpecer en las investigaciones en el procedimiento disciplinario, ya que en efecto se señala que la sanción no es, sino una específica técnica de protección o tutela de los correspondientes bienes jurídicos, precisados por la comunidad jurídica, en que se concreta el interés general o público real, a través de la cual se persigue un control —represivo de forma inmediata, pero también preventivo de forma indirecta o por disuasión— de la vida social real para la eficacia del orden jurídico y la efectividad, por tanto, de los aludidos bienes jurídicos.”<sup>6</sup>

El derecho administrativo, como se ha expresado, encuentra su sentido en el orden o interés público. En términos generales su objeto es orientar conductas, usualmente para conseguir determinados propósitos de políticas públicas.

Las sanciones, en tal contexto, son un medio de garantizar el cumplimiento de la ley, de reprimir conductas ilícitas, de garantizar el cumplimiento coactivo y de prevenir conductas ilícitas. Por ejemplo, el derecho penal, por su parte organiza el poder coactivo del Estado; su propósito es, directamente, tipificar conductas y asociar sanciones. El derecho penal organiza la coacción; el derecho administrativo organiza la política pública en el que la coacción es uno de sus medios de eficacia.

La eficacia de las sanciones cumple también diversas funciones: disuasión, cumplimiento de la ley o presencia de la autoridad. El diseño de la sanción tiene también su complejidad, además de los problemas de legalidad, el problema central es el de su efectividad. Es decir, si la sanción (y su aplicación) contribuye a conseguir los fines que persigue el Estado y la ley.

Dada la sujeción de tal poder al principio de juridicidad, el tratamiento de las sanciones administrativas tiene como problema fundamental la determinación de sus condiciones de validez y de control, ya que la autoridad deberá fundar y motivar con razonamientos verídicos y jurídicos que comprueben que es válido imponer la sanción correspondiente.

La sanción como protección del interés general dirige su ámbito material a las conductas de los particulares que merecen reprochabilidad por la ley administrativa, por considerar la afectación del orden público, la ofensa de los “derechos de la sociedad”, en nuestro lenguaje constitucional. Las sanciones de autoprotección del Estado, más que a fines sociales generales, es una potestad “con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Parejo Alfonso Luciano, *Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Madrid, 2003, p. 775.

<sup>7</sup> García de Enterría, Eduardo, *REDA*, 1976, p. 400. Citado por Bacigalupo, Enrique, *Sanciones Administrativas (Derecho español y comunitario)*, COLEX, Madrid, 1991.



La legitimación de esta sanción deriva de la “necesidad de preservar el orden jurídico institucional (organizativo) para permitirle al propio Estado la realización de sus fines, imponiendo a cuantos están en él, integrados o sometidos el respeto de una disciplina que la función administrativa debe garantizar por el uso de un poder de represión que le es inherente, como a toda institución”<sup>8</sup>

Dentro de este tipo de sanciones están las del derecho disciplinario aplicable a los servidores públicos, las aplicables para la defensa de su patrimonio y las sanciones resarcitorias de actos administrativos o de servicios públicos.

Lo que hemos observado respecto del porqué se puede imponer la sanción de suspensión temporalmente por parte de la autoridad administrativa al servidor público previa o posteriormente al citatorio que hace la propia autoridad, sin que se haya terminado el proceso disciplinario y sin que de por medio se haya obtenido resolución en la que se determine la responsabilidad del servidor de que se trate, es que este tipo de sanción se impone como una medida disciplinaria, preventiva o cautelar, sin embargo en lo particular no comparto esta idea, ya que no podemos anteponer el interés general sobre el particular, pues de lo contrario, tendríamos que preguntarnos: ¿y nuestros derechos individuales, es decir nuestras garantías individuales en donde quedan?, pues finalmente este tipo de sanción deberá imponerse como consecuencia de haber incumplido con las obligaciones a que estaba sujeto el servidor público, siempre y cuando se haya probado su responsabilidad al haber cometido una infracción administrativa.

En este sentido, es menester señalar que las medidas de seguridad o preventivas se definen como las disposiciones de inmediata ejecución que dicta la autoridad correspondiente para proteger el interés público o evitar los riesgos que puedan ocurrir dentro del ejercicio de la Administración Pública, son medidas cuyo objetivo consiste en tomar decisiones, en virtud de la urgencia del caso, para evitar un riesgo o desastre que perjudique el interés público, esto es, su efecto es provisional, por lo que en esas condiciones, la constitucionalidad de su regulación no depende de que aisladamente se cumpla en el acto mismo, con la garantía de previa audiencia al afectado, ya que dicho acto forma parte de un procedimiento que es el que debe cumplir los requisitos de previa audiencia, en tanto que la resolución que se dicte en ésta será la que constituya el acto privativo, pues en ella se impondrá la sanción. Es esta la razón sobre la que descansa nuestra postura, ya que si en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se contempla la suspensión temporal como sanción, se deberá atender a eso, precisamente, a que sea impuesta como consecuencia de haber concluido un procedimiento disciplinario de responsabilidades y no como una medida preventiva o cautelar, pues de ser así se violentaría la esfera jurídica del servidor público.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

La circunstancia de que corresponda a la Administración la facultad sancionadora y de que su finalidad sea tutelar el orden público, lleva a cuestionar las fases del procedimiento disciplinario sancionador, el tipo de interés que persigue y a considerar los “derechos” de los interesados cuando se les aplica algún tipo de sanción de carácter administrativo..

Al respecto resulta trascendente la siguiente tesis jurisprudencial:

**“LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR.<sup>9</sup> Si una ley señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la misma, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, pero no prevé el supuesto sancionado o “tipo”, es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción, implica que el legislador está delegando su función -tipificar la infracción- a la autoridad administrativa. Leyes de este tipo, conocidas en la doctrina como “leyes en blanco” o “leyes huecas” resultan inconstitucionales en virtud de que violentan, por una parte, la garantía de exacta aplicación de la ley (nullum crimen, nulla poena sine lege) consagrada en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional (aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal), en la medida en que crean una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la ley, al contar con la posibilidad de determinar la infracción ante la omisión destacada, será proclive a la arbitrariedad y no al ejercicio reglado, máxime si el legislador tampoco especifica los fines o valores que den cauce a la discrecionalidad de aquélla y, por la otra, la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, pues permiten que el gobernado quede en un estado de ignorancia respecto del fundamento y los motivos por los que puede hacerse acreedor a una de las sanciones”.**

Por todo lo anterior, es necesario hacer hincapié en que las leyes que establecen la posibilidad de aplicación de sanciones administrativas y que pudieran vulnerar el principio de legalidad y seguridad jurídica, deberán de ser precisas y claras cuando establezcan los elementos para que la actuación de la autoridad competente deba y pueda pronunciarse de manera objetiva sobre la imposición de sanciones a las infracciones de la misma ley cometidas por servidores públicos.

---

<sup>9</sup> Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVIII, Diciembre de 2003 Tesis: I.4o.A.409 A Página: 1413 Materia: Administrativa Tesis aislada.

Así, la norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, deberá en todo momento respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica, de tal manera la actuación de aquella, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, permita al gobernado conocer las consecuencias de su actuar, e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legalmente permitido, se encuentre debidamente fundado y motivado, de manera tal que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho sin causar perjuicio alguno o vulnerabilidad a las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna.

La consecuencia a la infracción administrativa es la pena, la sanción en estricto sentido. La exigencia de legalidad la incluye también. No puede establecerse una sanción que no esté prevista por el ordenamiento.

Así pues, la sanción es un acto administrativo y por tanto debe reunir los elementos y las formalidades exigidas constitucional y legalmente. Para imponerla es necesario realizar una adecuada fundamentación y motivación que debe comprender tanto los aspectos relacionados con la conducta del servidor público infractor, es decir ser objetivos en cuanto a su gravedad, las circunstancias en que se da, entre otras.

Sin esta propuesta de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el supuesto anteriormente señalado, se puede llegar a dejar en un estado de indefensión y provocar inseguridad jurídica para el servidor público que se encuentre en este supuesto normativo y esté sujeto a un procedimiento de responsabilidades.

Proponemos que la redacción más correcta a efecto de nuestra propuesta de reforma podría ser la siguiente:

"Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles:

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen:

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades:

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

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

El resto de los párrafos de la misma fracción V, consideramos que igualmente deben de modificarse o bien derogarse.

Así las cosas, la reforma del artículo 21 en su fracción V resultaría trascendental para el desarrollo de una verdadera justicia administrativa. Es el primer paso de una gran serie encaminada a modificar por completo la actual organización de nuestra Función Pública.

Sin estas modificaciones que recomendamos difícilmente podría darse el encadenamiento con otras acciones destinadas a dotar a nuestro sistema de administración pública moderna de una buena justicia administrativa que satisfaga plenamente los requerimientos de la sociedad.

Ahora bien, es preciso no olvidar que uno de los principales obstáculos para una reforma como la que proponemos lo constituye la propia rigidez del texto legal que exige un procedimiento riguroso y complicado para la elaboración y reforma de las normas.

En un tema tan delicado como es este, cuya resolución depende de la estabilidad de una inmensa masa de funciones, no podemos jugarlos el cambio de situación a una sola carta. Es por ello que subrayamos la necesidad de encontrar otros mecanismos subsidiarios para el caso de que no se efectuara la imperante necesidad de la propuesta de esta reforma.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Por lo que respecta al Estado diremos que es todo un conjunto complejo que incluye un orden jurídico, ya que del estudio realizado se observa que el Estado y el Derecho se encuentran íntimamente ligados, por lo que decimos que el Estado es el conjunto de elementos organizados en la sociedad, el cual cuenta con una serie de funciones, atribuciones y cometidos, para realizar su actividad a través del Poder Público y lograr sus fines o el bien común.

En este tenor de ideas, el Estado contará con personalidad jurídica, y será a través de su poder de mando lo que le va a dar la facultad de velar por los intereses de su pueblo y será por tanto, el ente orgánico a quien le competirá aplicar el orden jurídico en ejercicio de la Administración y la Función Pública, particularmente en el ámbito administrativo.

**SEGUNDA.-** Una vez ubicado al Estado dentro del marco de esta investigación como ente orgánico determinado para establecer e imponer el orden jurídico en nuestra sociedad, nos dirigimos a ubicar la responsabilidad administrativa, misma que a lo largo de la historia ha estado ligada a ideas políticas y a las teorías del Estado. Como consecuencia de la evolución de este concepto se desprende todo un estudio que engloba las características de esta materia: el Derecho Disciplinario de la Función Pública, el cual incluye todo un sistema jurídico para corregir las desviaciones de los servidores públicos cuando se presenta un incumplimiento a sus obligaciones conferidas con motivo de su empleo, cargo o comisión.

Por ello la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, al constituir el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, se producirá como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones afectando los valores fundamentales que rigen a la Función Pública, hechos que dan lugar a instruir una serie de procedimientos para corregir dichas faltas.

**TERCERA.-** Por ello y de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala que los servidores públicos son aquellas personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y que actúan a su nombre y representación; serán quienes se encuentren sujetos a la serie de obligaciones que la propia ley les señala salvaguardando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados y respetados, mismas que si son vulneradas implicarían un incumplimiento total en el desempeño de su empleo, cargo o comisión lo cual nos llevaría a catalogarlas como infracciones administrativas.

Como consecuencia inmediata a la comisión de una infracción administrativa tiene lugar la iniciación de un procedimiento administrativo disciplinario al servidor público infractor, que será realizado para determinar la responsabilidad administrativa del probable responsable.

**CUARTA.-** Para poder ser acreedor el servidor público de una responsabilidad administrativa y en su caso de una sanción, es necesario que sea sometido a un procedimiento administrativo disciplinario de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por el hecho de haber cometido alguna presunta infracción o irregularidad dentro del catálogo de conductas que la propia ley les impone. Por lo cual me manifiesto partidaria de la instauración del mismo, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las formas y formalidades que implica un proceso en el ámbito federal.

**QUINTA.-** Así es como previamente se ha desarrollado un estudio retrospectivo sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Estado por el hecho de infringir algún mandato público, en el cual pudimos observar que el juicio de residencia fue el primer antecedente de nuestras leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, posteriormente dicho juicio se fue adaptando y modificando hasta llegar a consolidarse como el juicio de responsabilidad. En este tenor de ideas, lo largo de distintas constituciones y leyes que se han expedido en nuestro país, este sistema de responsabilidades se aplicó a los servidores públicos como en la Constitución de Apatzingán en 1824, en la Constitución de 1857, en la Ley Juárez, Ley Porfirio Díaz; en la Constitución de 1917, en la Ley Lázaro Cárdenas, Ley López Portillo, Ley de la Madrid Hurtado. Sin embargo todas las mencionadas legislaciones sólo se enfocaban parcialmente a las responsabilidades de los servidores públicos en materia penal y política, dejando a un lado regulación en materia de responsabilidad administrativa sin mencionar ningún tipo de procedimiento para corregir las desviaciones de carácter administrativo en las que pudieran incurrir los servidores públicos.

**SEXTA.-** Es así como se crea La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como un ordenamiento legal que rige a los servidores públicos que desempeñan algún empleo, cargo comisión dentro de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento se presentó como un compromiso con el Estado de derecho, en donde la preocupación más importante en la exposición de motivos es la corrupción como principal factor que genera la mayor cantidad de infracciones administrativas. motivo de agravio para la sociedad mexicana.

Lo que se pretendió instaurar en un primer aspecto es prevenir la realización de infracciones administrativas en la Función Pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que establecen nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, y que fomentan la transparencia en la gestión pública federal, lo cual permite la imposición de reglas éticas en la Administración Pública Federal.

Con este ordenamiento legal en materia de responsabilidades administrativas se estableció la obligación de elaborar códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales; así mismo se establecieron quienes serían las autoridades disciplinarias y sus facultades para imponer sanciones.

**SÉPTIMA.-** Del análisis del procedimiento de responsabilidades que se ha comentado anteriormente y después de haber dado una crítica y un razonamiento fundamentalmente jurídico, expongo que lo señalado en líneas anteriores motivó la necesidad de expedir la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que se estableció la regulación de la responsabilidad administrativa, preservando así los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe cumplir todo servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Con esto, se logró un gran avance en materia administrativa, pues derivado de ello se pretende en todo momento preservar el cumplimiento de un catálogo de conductas y obligaciones administrativas para lograr el buen desempeño de la Función Pública. De esta forma afirmo que a lo largo de nuestra historia se han visto notables avances en materia administrativa, sin embargo no han sido suficientes ni bastantes.

**OCTAVA.-** Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señalan todas las etapas del procedimiento disciplinario de responsabilidades, específicamente en el artículo 21, fracción V, se señala una de las sanciones que puede ser impuesta a un determinado servidor público, que se refiere a la sanción de suspensión temporal, lo que en mi opinión, considero que como tal, contiene una grave deficiencia de redacción. Esto provoca que si la autoridad competente determina la aplicación de dicha sanción, ya sea en sus dos aspectos previa o posteriormente al citatorio que se le haga al servidor público sujeto a un procedimiento disciplinario que aún no se lleva a cabo con todas sus etapas, se deja ver que queda en estado de indefensión y con incertidumbre e inseguridad jurídica, lo que le provoca perjuicios de difícil reparación que atacan la esfera jurídica del servidor público.

Por lo tanto debe establecerse un freno jurídico a las autoridades competentes, ya que sostengo que el procedimiento disciplinario debe llevarse a cabo con todas sus etapas y hasta que con las pruebas suficientes se compruebe la responsabilidad del servidor público, se dicte la resolución correspondiente, sea favorable o desfavorable para el servidor público, no así previa o posteriormente al citatorio que haga la autoridad al llamar al presunto responsable, ya que de ser así se están violando los principios de justicia, legalidad, seguridad y certeza jurídica.

**NOVENA.-** Toda vez que en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones de los servidores públicos, a menudo la autoridad abusa de su poder anteponiendo en ocasiones sus intereses ajenos, vulnerando los derechos de los servidores públicos, lo que provoca perjuicios en la esfera jurídica de los servidores públicos así como en el desempeño de la Función Pública. Sin embargo, cabe hacer mención de que sería importante determinar que tanto el interés jurídico que persigue el Estado a través de ejercer su función pública no debe estar por encima de los intereses, garantías y derechos que tiene el servidor público como persona física y parte integrante de este conjunto de funciones Estado-servidores públicos, ya que en el supuesto de que se impusiera la sanción de suspensión temporal al servidor público previa o posteriormente al citatorio que se le haga, si a juicio de la autoridad su permanencia pudiera llegar a entorpecer las investigaciones para determinar o no la responsabilidad administrativa, resulta necesario dar claridad respecto a esta parte de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es por esto que, la realización de esta investigación cumple con el objetivo planteado al inicio de la misma, el cual consistió en analizar si el sistema jurídico de responsabilidades, en particular lo relativo a la sanción de la suspensión, pues insistimos en que contraviene a sí los preceptos constitucionales, violando en mi opinión los artículos 5º, 14 y 16 constitucionales, lo cual, ocasiona graves consecuencias en la esfera jurídica del servidor público, al dejarlo en estado de indefensión y sin el amparo de sus garantías de seguridad y certeza jurídica, por un tiempo indeterminado ocasionándole perjuicios graves.

**DÉCIMA.-** Por cuanto hace al apéndice de las propuestas se incluye la modificación del apartado señalado como la fracción V, del artículo 21, en todo su contenido, pues como he señalado se crea una laguna en Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se refiere a la aplicación de la sanción de suspensión temporal, que si bien, tiene como finalidad el preservar los principios rectores de la Función Pública, lo cual no debe anteponerse a los derechos y garantías de los servidores públicos, se concluye y comprueba que aunque en la práctica dicha sanción es la que en la menor de las veces de impone, pues en realidad va a operar al término del procedimiento disciplinario cuando se dicte la resolución correspondiente.



Por lo que se propone como alternativa el derogar la fracción V en todos sus párrafos para procurar que la ley se aplique de manera correcta y no exista laguna que impida el buen desempeño de la Función Pública, ya que en ocasiones puede resultar benéfico o contraproducente para ambas partes, la Administración Pública o para los servidores públicos.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Debido a que la sanción de la suspensión temporal que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en mi opinión resulta ineficaz y un tanto confusa resulta indispensable señalar sus razones.

Es ineficaz, si se aplica como medida preventiva, ya que considero no se encuentra bien colocada dentro del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que nos señala textualmente cuales son las sanciones por haber cometido alguna infracción administrativa. Lo anterior, porque si recordamos que la palabra sanción nos da la connotación de ser la consecuencia jurídica que del incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, por lo que no puede imponerse ni previa ni posteriormente al citatorio que se practique al servidor público sujeto a procedimiento disciplinario, con el argumento de parte de la autoridad por así convenir a evitar el desempeño desfavorable o por entorpecer a las investigaciones que se realicen dentro del procedimiento disciplinario.

Es confusa porque la autoridad pudiera llegar a argumentar que el servidor público no deberá seguir desempeñando sus actividades debido a que se encuentra en un proceso de comprobación en donde se probarán todas las acciones u omisiones en que probablemente haya incurrido el mismo, lo cual atenta contra su esfera jurídica provocando en su status quo actual, graves perjuicios en lo referente a su seguridad y certeza jurídica, pues si bien se le coloca en el supuesto de ser responsable sin que de por medio exista una resolución en la cual se determine su grado de responsabilidad ya que esto debiera estar aplicado una vez realizadas todas y cada una de las etapas que contempla el procedimiento de responsabilidades lo que traería como consecuencia final la aplicación de una sanción sea cual fuere su naturaleza.

Por ello es necesario hacer hincapié en que si se tomara a la suspensión temporal como una sanción deberá ser la consecuencia del derecho o el efecto jurídico que la norma enlaza a la realización de un supuesto, siempre y cuando esta consecuencia o efecto sea objetivamente interpretado como una reacción del resultado o consecuencia de la comisión de acto antijurídico.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Por todo lo expuesto considero que la reforma que se propone es: derogar la fracción V que se encuentra en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, todo esto con la finalidad de que se evite dejar en estado de indefensión al presunto responsable administrativamente, motivo por el cual en muchas de las ocasiones el servidor público que se ve perjudicado, impugna la resolución o el acto administrativo, por conducto de los medios de defensa que le confiere la propia Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

El estudio de la presente investigación resulta una aportación que podría dotar de ideas o alternativas jurídicas para las autoridades o para el legislador, para así aplicar la ley de manera eficiente, con el propósito de que sea un instrumento legal, justo y eficaz.

**DÉCIMA TERCERA.-** Así pues afirmo que el ejercicio de la Función Pública y su poder disciplinario será eficiente toda vez que exista una sanción adecuada, ya que no es lógico pensar que sea impuesta una sanción sin haber recorrido todo un procedimiento y se haya comprobado así la responsabilidad administrativa por parte de un servidor público. Luego entonces, si se determina esta sanción previa o posteriormente al citatorio que se le haga al servidor público, éste último tiene el derecho de impugnar dicha arbitrariedad en la instancia que considere pertinente aún y cuando ya se haya confirmado o no su responsabilidad administrativa.

**DÉCIMA CUARTA.-** El actual Estado de derecho que estamos viviendo en nuestro país, nos hace reflexionar sobre el hecho de que muchos de los servidores públicos que son considerados responsables administrativamente o están sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, son culpables, siendo en mi opinión erróneo, ya que no es posible saber si es responsable sin haber probado con elementos probatorios suficientes su responsabilidad, esto se deberá comprobar mediante el procedimiento disciplinario en cada una de sus etapas, y resulta aberrante la idea de impedir que el servidor público siga desempeñando sus labores, pues de ello depende su trabajo, y en algunos de los casos existen familias que dependen económicamente de ello. Esto llega a causar graves perjuicios en cuanto al aspecto económico y social.

**DÉCIMA QUINTA.-** Una vez agotados todos los puntos de análisis de esta investigación, se reitera la propuesta expuesta en el capítulo IV, apéndice 4.3, esperando que este estudio jurídico impulse una nueva Administración Pública con menos fallas y más aciertos.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. Acosta Romero, Miguel, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Primer Curso, 17ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 2004.
2. Acosta Romero, Miguel, "*Derecho Administrativo*", Parte Especial, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 2001.
3. Acosta Romero, Miguel, "*Derecho Burocrático Mexicano*", 2ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 1999.
4. Armienta Calderón, Gonzalo, "*Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
5. Armienta Calderón, Gonzalo, "*Cinco Estudios Jurídicos*", Colección ESSENTIA, Universidad del Occidente, México, 1985.
6. Armienta Hernández, Gonzalo, "*Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*", Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 2001.
7. Arroyo Herrera, Juan Francisco, "*Régimen Jurídico del Servidor Público*", Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 1995.
8. Artega Nava, Elisur, "*Derecho Constitucional*", 2ª Edición, Editorial Oxford University, México, 1999.
9. Barragán Barragán, José, "*Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servicios públicos*", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1984.
10. Bacigalupo Enrique, Sanciones Administrativas (Derecho Español y Comunitario), Editorial COLEX, Madrid, 1991.
11. Bazdresch Luis. Garantías Constitucionales, Editorial Porrúa, México, 1977.
12. Bielsa Rafael, "*Principios de Derecho Administrativo*", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1966.
13. Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Derecho Constitucional Mexicano*", 16ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2003.

14. Burgoa Orihuela, Ignacio, *"Garantías Individuales"*, 38ª Edición Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
15. Bunster Álvaro, *"La Responsabilidad Penal del Servidor Público"*, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1984.
16. Cabanellas Guillermo, *"Diccionario de Derecho Usual"*, Tomos I, II y III, 11ª Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.
17. Cárdenas Raúl F., *"Responsabilidades de los Funcionarios Públicos"*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982.
18. Castelazo José, *"Régimen Constitucional y Administrativo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, Editado por el Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública A.C., México, 1987.
19. Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Sistema Jurídico Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos"*, 2ª Edición, Editorial Cárdenas Velasco Editores, México, 2004.
20. Cortiñas Peláez, León, *"Introducción al Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1994.
21. De la Madrid Hurtado Miguel, *El Macro Legislativo para el Cambio*, Editorial Porrúa, 1982.
22. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *"Compendio de Derecho Administrativo"*, Primer y Segundo Cursos, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
23. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *"Elementos de Derecho Administrativo"*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
24. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
25. Entrena Cuesta, Rafael, *"Curso de Derecho Administrativo"*, Editorial Tecnos, vol. 1/2, Madrid, 1982.
26. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

27. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002.
28. Fix Zamudio Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 1984.
29. Fraga Gabino, *"Derecho Administrativo"*, 28ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
30. Fraga Gabino, *"Derecho Administrativo"*, 40ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.
31. Galindo Camacho, Miguel, *"Teoría del Estado"*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
33. García Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo II, Sexta Edición, Editorial Civitas, 1999.
34. García Máynez, Eduardo, *"Introducción al Estudio del Derecho"*, 57ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
35. Garrido Falla, Fernando, *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Volumen 1, Parte General, 2ª Edición, IEP, Madrid, 1961.
36. Gastón Jéze, *"Los Principios Generales del Derecho Administrativo"*, Tomo II, Editorial Depalama, Buenos Aires, 1948-1950.
37. Gómez Lara, Cipriano, *"Teoría General del Proceso"*, 10ª Edición, Editorial Oxford University, México, 2004.
38. Haro Belchez, Guillermo, *"La Reforma de la Función Pública en México"*, Instituto Nacional de Administración Local, Madrid, 1984.
39. Haro Belchez, Guillermo, *"Aportaciones para la Reforma de la Función Pública"*, Editorial FARESO, Madrid, 1998.
40. Herman Heller, Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1968.
41. Herrera Pérez, Agustín, *"Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos"*, Editorial particular, México, 1991.

42. Jellinek George, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, México, 1995.
43. Juárez Mejía, Godolfino, *“La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales”*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
44. Kelsen Hans, *“Teoría Pura del Derecho”*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1960.
45. Kelsen Hans, *“Teoría Pura del Derecho”*, 14ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
46. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *“La Contraloría y el Control Interno en México”*, 2ª Edición, Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
47. Leemans Arne F., *“Como Reformar La Administración Pública”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
48. Martínez Anzures, Luis Miguel, *“Controles y Responsabilidades en el Sector Público”*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración, México, 2004.
49. Martínez Morales, Rafael, *“Derecho Administrativo”*, Tercer y Cuarto Cursos, 2ª Edición, Editorial Oxford University, México, 2005.
50. Martínez Bullé Goyri Víctor Manuel, *Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos*, 1ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
51. Mayer Otto, *“Derecho Administrativo Alemán”*, Editorial Depalma, Tomo IV, Buenos Aires, 1982.
52. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998.
53. Ortiz Reyes, Gabriel, *“El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal”*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

54. Ortíz Soltero, Sergio Monserrat, *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
55. Ovalle Favela José, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, México, 1981.
56. Parejo Alfonso Luciano, *Derecho Administrativo*, Editorial Ariel Derecho, Madrid, 2003.
57. Peña Solís José, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen II*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas Venezuela, 2001.
58. Pina Vara, Rafael, *“Diccionario de Derecho”*, 25ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.
59. Porrúa Pérez, Francisco, *“Teoría del Estado”*, 39ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
60. Posada Adolfo, *Teoría de Derecho Político*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid España, 1983.
61. Quiroga Leos, Gustavo, *“Organización y Métodos de la Administración Pública”*, Editorial Trillas, México, 1987.
62. Real Academia Española, *“Diccionario de la Lengua Española”*, 22ª Edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2002.
63. Sánchez Gómez Narcizo, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002.
64. Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, Tomo I, 20ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
65. Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, Tomo II, 23ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
66. Serra Rojas, Andrés, *“Teoría del Estado”*, 17ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
67. Tena Ramírez, Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 36ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

68. Vázquez Alfaro, José Luis, *“El Control de la Administración Pública en México”*, Edita UNAM, México, 1995.

#### OTRAS FUENTES:

##### HEMEROGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1824.
- Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1835 y 1836.
- Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1857.
- Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.
- Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940.
- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002.

#### REVISTAS:

- A. Bertrand, “Las Técnicas del Trabajo Gubernamental en el Estado Moderno”. Instituto de Administración Pública, México, y Francisco Murillo Ferrol, “Régimen Jurídico de la Administración Inglesa”. Revista Administrativa Jurídica, Madrid, número 1, enero-abril, 1950, pág. 39.
- Bueno Arus Francisco, “El procedimiento sancionador de funcionarios públicos” Documentación Administrativa, núm. 56-57, Madrid, agosto-septiembre de 1962.
- Luna Arroyo Antonio, El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Revista de la Administración Pública, No. 3, Julio-Septiembre, 1956, 1ª Edición INAP, México, págs. 21-41.
- Santamaría Pastor Juan Alfonso, “La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo, Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, núm, 4041, Madrid, enero-marzo de 1984,



## LEGISLACIÓN

- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
- México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002.
- México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de septiembre de 1976.
- México, Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- México, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005
- México, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

## TESIS CITADAS:

- Tesis P.Lx/96, publicada en 1996 en el Semanario Judicial:  
"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL".
- Tesis jurisprudencial, publicada en el Semanario Judicial del mes de abril de 2003, pág. 1030:  
"SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO".

- “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL

Novena Época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: P./J. 67/2001, Página: 702

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de mayo en curso, aprobó, con el número 67/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil uno.*

- “COMPETENCIA. LA TIENE PARA IMPONER SANCIONES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS, EL TITULAR DE DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, Mayo de 2000, pág. 912.

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONTRA LA SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DECRETADA COMO MEDIDA PREVENTIVA DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, POR CAUSA NO GRAVE.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, Tesis: 2ª. XVII/2004, pág. 529.*

- "LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR.

*Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVIII, Diciembre de 2003 Tesis: I.4o.A.409 A Página: 1413 Materia: Administrativa Tesis aislada.*

#### **PÁGINAS DE INTERNET:**

- Diario Oficial de la Federación, <http://www.diariooficialdigital.com>, consultado el día 20 de octubre de 2006.
- Diario Oficial de la Federación, <http://www.directorio.gob.mx>, consultado el día 24 de octubre de 2006.
- Leyes Federales, <http://www.gob.mx>, consultado el día 30 de octubre de 2006.
- Leyes Federales, <http://www.gob.mx>, consultado el día 2 de noviembre de 2006.
- Exposición de Motivos de la reforma de 1982, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi>, consultado el día 10 de noviembre de 2006.
- Responsabilidad de los Servidores públicos, <http://www.scjn.gob.mx/ius2005>, consultado el día 8 de noviembre de 2006.
- Servidores públicos, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm>, consultado el día 5 de noviembre de 2006.
- Teoría del Órgano, <http://www.estade.org./derechopublico/cursodederechoadministrativousq.htm>, consultado el día 20 febrero de 2007.
- Teoría del Órgano, [http://www.tsj.gov.ve/información/miscelaneas/manual\\_derecho\\_administrativo.html](http://www.tsj.gov.ve/información/miscelaneas/manual_derecho_administrativo.html), consultado el día 23 de febrero de 2007.