

195



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**ANÁLISIS DE LA TIPICIDAD DE LAS FALTAS
ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

287927

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO HERNÁNDEZ CERVANTES.

ASESOR:

LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS G.

MÉXICO,

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A Dios:

*Por permitirme vivir estos momentos
tan gratificantes.*

A mi madre:

*Por que eres la mujer que más admiro
y que le debo estos momentos, a ti
mamá gracias por todo lo que me has
dado.*

A mi padre:

*Por su ejemplo de hombre trabajador
y honrado que me ha servido de guía
para la culminación de tan importante
etapa de mi vida.*

A mis hermanos:

*Karina, Agustín y Adrián gracias por
su apoyo e interés en este trabajo.*

A Paola:

*Por tu paciencia y cariño que me han
ayudado a culminar esta etapa de mi
vida.*

A la ENEP Aragón:

*A todos los que integran tan noble
institución gracias, pues me llevo de
sus aulas una valiosa formación no
sólo educativa, sino integral.*

A todos los profesores que de manera fraterna supieron inculcarme el amor, cariño y respeto a tan bella profesión.

*A mi Asesora, Lic. Alicia Concepción Rivas:
Por su valioso apoyo en la realización de este trabajo.*

*Al Lic. Wilhelm Pérez y al Dr. Daniel Ramos:
Por su interés y consejos que me fueron de gran ayuda para poder terminar este trabajo.*

ÍNDICE

Introducción.	I
----------------------	----------

Capítulo I.

Potestad Disciplinaria del Estado.

1.1. Concepto de Estado y su personalidad jurídica.	1
1.1.1. Concepto de Estado.	1
1.1.2. Personalidad jurídica del Estado.	2
1.2. Función administrativa del Estado.	6
1.2.1. Medios del Estado para mantener la cohesión y el orden de los Servidores Públicos.	8
1.3. Poder Disciplinario del Estado.	9
1.3.1. Justificación del Poder Disciplinario.	10
1.4. Derecho Disciplinario del Estado.	11
1.4.1. Origen del Derecho Disciplinario.	12
1.4.2. Naturaleza del Derecho Disciplinario del Estado.	12
1.4.3. Autonomía del Derecho Disciplinario.	17

Capítulo II.

Evolución de la Regulación de las Responsabilidades de los Servidores Públicos Mexicanos.

2.1. Época Prehispánica y Colonial.	19
2.1.1. Responsabilidad de los funcionarios del Imperio Azteca.	20
2.1.2. Responsabilidades de los funcionarios en la Nueva España.	22
2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.	23

2.3. La Constitución Federal de 1824.	25
2.4. Constitución Política de la República Mexicano de 1857.	27
2.4.1. Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios de 1870 "Ley de Juárez".	28
2.4.2. Ley de Responsabilidades de Funcionarios de 1896 "Ley Porfirio Díaz".	31
2.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	33
2.5.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940 "Ley de Lázaro Cárdenas".	34
2.5.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 "Ley de López Portillo".	39

**Capítulo III.
El Servidor Público.**

3.1. Función pública de los servidores del Estado.	43
3.1.1. Función pública y órgano del Estado.	45
3.2. Concepto de servidor público.	47
3.3. Diferentes clasificaciones de los servidores públicos.	52
3.3.1. Funcionarios y empleados.	53
3.3.2. Trabajador del Estado.	56

**Capítulo IV.
Las Responsabilidades Administrativas Disciplinarias de los
Servidores Públicos.**

4.1. Renovación Moral de la Sociedad y los valores constitucionales del servidor público.	64
4.1.1. Renovación Moral de la Sociedad.	64

4.1.2. Valores constitucionales.	69
4.2. Concepto de responsabilidad administrativa disciplinaria.	72
4.3. Deberes y causales de responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores públicos.	78
4.4. Órganos y Sistemas de Control.	86
4.5. Sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria.	94
4.6. Principios que deben regir la responsabilidad administrativa disciplinaria.	97
4.7. Análisis de la tipicidad de las faltas administrativas disciplinarias.	105
4.7.1. Una descripción legal precisa y desprovista de valoración.	107
4.7.2. La sanción conectada de manera específica a la descripción legal.	116
4.8. Las Sanciones Disciplinarias.	117
4.8.1. Graduación de las fracciones administrativas disciplinarias.	120
4.9. El procedimiento administrativo disciplinario.	122
Conclusiones	128
Bibliografía	131

INTRODUCCIÓN

Sobre las responsabilidades de los servidores públicos, tema íntimamente ligado con el de la corrupción, se ha escrito poco en nuestro país. Dando la impresión que se le ha dado un enfoque más político que legal.

Puede pensarse, que el legislador y la doctrina se han preocupado más por el desarrollo de las responsabilidades penales y políticas que por las administrativas disciplinarias.

De ser así, como se pretende comprobar, es un vicio de origen, pues se ha privilegiado más el efecto del impacto político de la aceptación ciudadana que la función preventiva, procedimental y sancionadora desde un punto de vista legal que fortalezca el Estado de Derecho.

Por estos motivos que escogí el tema "Análisis de la Tipicidad de las Faltas Administrativas Disciplinarias de los Servidores Públicos en el Sistema Jurídico Mexicano" para desarrollar como trabajo de investigación para obtener el título de licenciado en Derecho.

El presente análisis tiene como objetivo deducir si en los diferentes ordenamientos jurídicos en la materia que nos ocupa, se cumple con los principios básicos inherentes al Estado de Derecho, en particular el principio de tipicidad.

Las variables que analizo son:

- a) El Estado y su personalidad jurídica,
- b) Los antecedentes y la evolución de las responsabilidades de los servidores públicos en el sistema jurídico mexicano,
- c) Los servidores públicos y su función, y
- d) la tipicidad de las faltas administrativas disciplinarias.

Respecto a las técnicas de investigación utilizada para llegar a su conclusión final, puedo anotar que me basé principalmente en el análisis de la bibliografía consultada, tanto nacional como extranjera, y en las opiniones que sobre el particular vertieron diversos servidores públicos del Estado, con quienes tuve el gusto de desempeñar funciones laborales.

Todo lo anterior, con la finalidad de demostrar la falta de rigor legal o certeza jurídica en la inclusión de los principios básicos del Derecho, garantes del respeto a la libertad de todo individuo incluyendo los servidores públicos, en el régimen disciplinario estatal.

Por razones académicas se delimitó el presente trabajo al ámbito constitucional y el de las leyes federales reglamentarias, pues estos ordenamientos jurídicos, son el cuerpo primigenio para este estudio. Llevarlo a otros ámbitos hubiera significado la pérdida del objetivo principal de esta investigación.

Se exponen, en el primer capítulo del texto del trabajo, los conceptos e ideas del Estado, su personalidad y de poder disciplinario, pues sólo a través de su previa comprensión se puede entender el origen y naturaleza del poder disciplinario que se ejerce ante los servidores públicos y la relación que nace entre ellos.

El segundo capítulo se evoca al registro de la evolución histórica de los cuerpos legales disciplinarios que han regulado la actuación de los individuos que ostentan representación pública, desde los aztecas hasta los ordenamientos del México independiente.

El tercer capítulo está dedicado al servidor público y la función que realiza, así como la diferenciación de la situación funcional que mantiene con el Estado de las demás que pueden existir de la relación jurídica estatal.

El cuarto y último capítulo se enfoca al análisis del tema principal de esta tesis. Por lo tanto, se estudian las causas que dieron origen al régimen disciplinario vigente, así como sus características, sus procesos y los sujetos que en él intervienen, para llegar al análisis de la tipicidad de las faltas administrativas disciplinarias de los servidores públicos.

De esta forma, se pretende llegar a conclusiones producto de la misma investigación, cuya amplitud bien podría ser tema de futuras investigaciones.

CAPITULO I.

POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO.

1.1. Concepto de Estado y su personalidad jurídica.

Para hablar de la potestad disciplinaria del Estado es menester revisar algunos conceptos previos sobre el Estado y su personalidad, pues es el Estado quien ejerce esta facultad o potestad disciplinaria.

1.1.1. Concepto de Estado.

Para Hans Kelsen "... el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico"¹.

Sin duda esta definición positivista es muy importante, pues como menciona Carlos A. Morales Paulín "es este mencionado autor, Kelsen, quien funda doctrinalmente el Estado y el derecho"².

¹ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, 1983, Edt. UNAM, pág. 215.

² Cfr. MORALES Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, 1995, Ed. Porrúa, pág. 72.

José Roberto Dromi, plantea un concepto del Estado no sólo jurídico sino político, pues escribe que "... es una estructura de hombres asentados en un territorio determinado, que tienen como meta el bien de una comunidad que se exterioriza e integra en un proceso político."³ Y más adelante reconoce la personalidad jurídica del Estado al indicar que "... de pluralidad de individuos surge la unidad del 'Estado' como persona moral, cubierta con la personalidad jurídica, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales"⁴.

Andrés Serra Rojas indica que el Estado "... es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo"⁵.

Ernesto Gutiérrez y González señala que el Estado "...es una construcción jurídica, porque, lo único real en el orden existencial es el ser humano, el individuo físico, pues se llama persona a todo ser capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. El Estado es una persona jurídica de carácter público, de existencia necesaria"⁶.

1.1.2. Personalidad jurídica del Estado.

³ DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1983, Segunda ed., Edt. Astrea, pág. 13.

⁴ *Ibid.*

⁵ SERRA Rojas, Andrés *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México, 1988, Decimocuarta ed., Edt. Porrúa, t I, pág. 285.

⁶ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Teoría del Derecho Administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1993, Edt. Porrúa, pág. 7.

Todos estos autores, tienen presentes los diferentes conceptos, la personificación jurídica del Estado, de lo que se deduce que todo Estado moderno, está representado a través de normas jurídicas.

Así lo expresa Alvaro Castro Estrada "...Gracias a las aportaciones doctrinarias de juristas alemanes en el siglo pasado (siglo XIX, nota del autor), se arribó al reconocimiento del Estado como persona jurídica"⁷.

Al reconocer la personalidad jurídica del Estado se ha considerado que tiene una doble personalidad:

- a) de Derecho Público.- Cuando el Estado actúa como ente soberano teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares con el carácter de autoridad.
- b) de Derecho Privado.- Cuando entre las relaciones de coordinación con los particulares, para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil.

Sobre el particular, se coincide con los razonamientos que niegan la doble personalidad del Estado, como por ejemplo Miguel Acosta Romero afirma que "...la personalidad jurídica del Estado es una sola, aunque se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas

⁷ CASTRO Estrada, Alvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado -Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-*, México, 1997, Edt. Porrúa, pág. 2.

secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia”⁸.

En este mismo sentido se expresa Ernesto Gutiérrez y González: “El Estado es una ‘persona’, con todos los atributos de las personas físicas (nombre, domicilio y patrimonio) y con goce de derechos similares a los atributos de las personas físicas, e inclusive en ocasiones con un régimen jurídico privilegiado. Sustituye a la figura del rey, del emperador, del monarca, del brujo o cacique”⁹.

De igual manera José Roberto Dromi explica que: “La personalidad jurídica del Estado reconoce como sustrato una personalidad preexistente producto de la realidad social. El Estado crea el ordenamiento jurídico positivo y establece un orden normativo que otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica. Ella actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos, representados por personas físicas (servidores públicos), cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado”¹⁰.

De la anterior explicación es menester atender que ni la estructura, ni los órganos, ni los llamados “Poderes” del Estado, constituyen una personalidad distinta a la del Estado, pues como se planteará más adelante¹¹, cuando se estudie la función pública, el Estado es representado por personas físicas y no por órganos.

⁸ ACOSTA Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Duodécima Edición, México, 1989, Edt. Porrúa, pág. 98.

⁹ GUTIÉRREZ y González, Op. Cit., pág. 6.

¹⁰ DROMI, José Roberto, Op. Cit. Pág. 12.

¹¹ Supra Capítulo IV.

El poder del Estado, como medio de exteriorización de la voluntad pública, es ejercido por hombres que actúan por él. Sólo la persona humana puede desarrollar conductas que se imputan a la persona jurídica estatal.

La atribuibilidad de los hechos y actos de las personas físicas a la persona estatal se explica a través de la relación orgánica, con el vínculo jurídico indisoluble entre la institución y el individuo. En la relación orgánica existe un vínculo esencial y existencial entre el órgano jurídico (competencia, cargo, institución, elemento objetivo) y el elemento físico (persona, agente, individuo, elemento subjetivo).

La competencia pertenece al Estado y la distribuye entre los órganos, no a su titular. El titular la ejerce, pero no puede delegarla ni cederla como si se tratara de un derecho personal, dado su carácter institucional. Los órganos no pueden considerarse sujetos de derecho, carecen de personalidad jurídica.

La responsabilidad del Estado es una consecuencia jurídica obligada de su personalidad. Los actos que se le atribuyen son los que realizan los llamados servidores públicos, quienes a través de su voluntad expresan la voluntad del Estado.

La relación funcional de los servidores públicos pone en movimiento el aparato estatal como sujeto y, en tal carácter, como titular de derechos y deberes, se exige, consecuentemente, un sistema de responsabilidad (casos, tipos, fundamento, alcance y procedimiento o vías procesales de responsabilidad).

1.2. Función Administrativa del Estado.

La función administrativa es la actividad desplegada por los servidores público en los órganos públicos en relación jerárquica (aspecto orgánico), para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales (aspecto sustancial), que se hace efectiva (aspecto procesal) mediante actos y hechos jurídicos públicos¹².

José Roberto Dromi dice que “Bajo ese aspecto se define a la Administración como una “acción”, es decir un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, los cometidos estatales cumplidos por los órganos y entes no estatales, con autorización y delegación estatal”¹³.

Así, “la función administrativa abarca amplia actividad pública, no sólo de ejecución estatal, un contenido heterogéneo, que puede consistir en:

- 1) El dictado de normas jurídicas generales (reglamentos) o individuales (actos administrativos).
- 2) La actualización material en ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas (hecho administrativo).
- 3) La certificación de hechos jurídicamente relevantes, tanto a petición de particular interesados (registros, transcripciones, certificaciones) como de oficio (actas, inspecciones, entre otros).

¹² Etimológicamente el vocablo “administrar” se compone de (administrare, ad; a y ministrare; servir) significa “servir a”.

¹³ DROMI, José Roberto, Op. Cit., pág. 35.

- 4) La constitución, modificación y extinción de relaciones entre los particulares (inscripciones en registros públicos; propiedad, estado civil, comercio, entre otros).
- 5) La consulta (dictámenes, pareceres, entre otros) a fin de informar o asesorar a los órganos activos (simples actos de administración).
- 6) El control preventivo o sucesivo de legitimación u oportunidad de la actividad de los órganos estatales.
- 7) La promoción de la actividad de los órganos llamados a satisfacer un interés público concreto (propuestas, peticiones).
- 8) La efectiva realización de los intereses públicos por medio de actos, hechos, contratos, entre otros¹⁴.

Cabe mencionar que, desde el punto de vista orgánico, la actividad administrativa incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado "Administración Estatal; órganos del Poder Ejecutivo y órganos integrantes de otros poderes del Estado (legislativo y judicial) y los llamados órganos "autónomos" como el Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales.

La responsabilidad que se deriva del poder disciplinario del Estado, que trasciende a los servidores públicos en los diferentes órganos, es llamada responsabilidad administrativa, por que se encuentra relacionada con la actividad administrativa que desarrollan estos órganos.

¹⁴ Cfr. DROMI, José Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tercera ed., 1994, Edt. Astrea, pág. 48.

1.2.1. Medios del Estado para mantener la cohesión y orden de los Servidores Públicos.

Ernesto Gutiérrez y González expresa que "el Estado cuenta con medios para mantener la cohesión y orden de sus servidores, que son ejercidos por los servidores públicos de más alto rango "funcionarios de alto nivel", estos medios constituyen un poder de mando y de dirección"¹⁵. Dichos medios son:

Poder de decisión.- Facultad o potestad de ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.

Poder de nombramiento.- Facultad que para designar funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

Poder de mando.- Facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; la orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del servidor público inferior.

Poder de revisión.- Facultad para revisar el trabajo de los inferiores, de lo que puede originar la revocación, modificación o confirmación de los actos.

Poder de vigilancia.- Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, de esta actividad se puede originar que se compruebe el incumplimiento de obligaciones o deberes, lo que origina una serie de responsabilidades.

¹⁵ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, Op. Cit., pág. 245.

Poder disciplinario.- Es la conducta que puede asumir el Estado, por medio de los funcionarios superiores de imponer una sanción al inferior que ha incumplido con las funciones que tiene encomendadas, y en su caso, exigirle las responsabilidades correspondientes. Es a través de este poder que el Estado mantiene la cohesión de la pirámide burocrática, y el orden entre sus servidores.

1.3. Poder Disciplinario del Estado.

El poder disciplinario del Estado, es un medio para mantener la cohesión y el orden de sus servidores, de ahí que éste sea su fin primario.

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que “el poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad”¹⁶.

Por su parte José Roberto Dromi expresa que, “... el poder disciplinario del Estado no tiene como fundamento único la sola corrección de los agentes públicos, sino también la defensa integral de la autoridad moral de los poderes públicos, que en estos tiempos –lamentablemente- se van debilitando en forma progresiva”¹⁷.

¹⁶ SERRA Rojas, Andrés, Op. Cit., pág. 471.

¹⁷ DROMI, José Roberto, Op. Cit., pág. 200.

Continúa el referido autor indicando que “el poder disciplinario es interno a la administración y comprende a otras personas. Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública”¹⁸.

Se diferencia del poder sancionador encaminado al régimen externo de la administración, en sus relaciones con los particulares, reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndose las denuncias consiguientes.

1.3.1. Justificación del Poder Disciplinario.

Álvaro Castro Estrada alude el tema apuntando que “desde las organizaciones más simples, a partir del grupo familiar, la tribu y el clan, se identifica la existencia de un jefe investido de *autoritas pater*, para corregir las faltas de los miembros a fin de evitar las desviaciones que pudiera afectar la buena marcha del grupo a este poder se le conoce como potestad disciplinaria”¹⁹.

Guillermo Haro Belchez menciona que el ejercicio de la Potestad Disciplinaria “corresponde a todo grupo organizado. Se ejerce tanto por entidades públicas como por privadas, con el propósito de lograr conductas ordenadas y ajustadas a los deberes que a cada quién corresponden”²⁰.

¹⁸ Supra Capítulo III.

¹⁹ CASTRO Estrada, Álvaro. Op. Cit. pág. 127.

²⁰ HARO Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Administración Pública. Experiencias Comparadas, Edt. APEM , Toluca, 1993, pág. 175.

En este sentido Jorge Madrazo, dice que "...el ejercicio de la función disciplinaria es inherente a todo grupo organizado; y ejercitan tanto las entidades públicas como privadas con el objeto de lograr el mantenimiento de una conducta ordenada y ajustada a los deberes que a cada cual le corresponden dentro de una comunidad"²¹.

En el sector público en particular, el mantenimiento de esta disciplina corresponde, a la propia administración, dado que dicha potestad se desarrolla dentro de la propia función administrativa, tiene una naturaleza pública regulada por leyes administrativas en la que participan sujetos de derecho administrativo.

1.4. Derecho Disciplinario del Estado.

Como se mencionó, el Estado está facultado para establecer un régimen jurídico disciplinario para los agentes o servidores públicos que desarrollan la función pública o representan al Estado, buscando el orden y la cohesión de la organización para lograr así los fines o cometidos del Estado.

Es por lo anterior, que todos los servidores públicos de los órganos estatales, deben estar sujetos a un ordenamiento jurídico que busque la disciplina necesaria para lograr los cometidos establecidos por la ley.

²¹ Citado por MORALES Paulín, Carlos A. Op. Cit., pág. 73.

Es a través de la responsabilidad administrativa que se finca en el principio de disciplina indispensable para que el cuerpo organizado, funcione adecuadamente, atento a asegurar el correcto desempeño de sus agentes.

Por lo tanto, la naturaleza administrativa de las sanciones disciplinarias es un resultado del derecho sancionador del Estado que deriva de la relación de función pública que se funda en la supremacía necesaria del poder público.

Este régimen de responsabilidades tiene por propósito sancionar las conductas de los agentes del Estado que se aparten de la ley o afecten a servicio público y en una de las expresiones del Estado de Derecho (principio de legalidad) de racionalización del poder estatal, que combate el uso patrimonialista del poder.

1.4.1. Origen del Derecho Disciplinario.

Si el poder disciplinario es inherente a toda organización, de lo que se deduce que es tan antiguo como la organización humana, pero establecido como un sistema u ordenamiento, la Iglesia es quien presenta el antecedente del derecho disciplinario.

Es así como Guillermo Haro Belchez sugiere que "la Iglesia católica ofrece el antecedente del derecho disciplinario, pues como describe los oficios llevaban ajejo, normalmente un beneficio, y para garantizar su recto ejercicio se instauraban sanciones ligadas a los deberes impuestos al titular"²².

²² HARO Belchez, Guillermo. Op. Cit. , pág. 9.

Continúa el referido autor señalando que “no sólo se preveía las sanciones, sino también las faltas disciplinarias; entre las que se destacaron la recepción ilegítima del orden, la violación del ordenamiento eclesiástico, adquisición y ocupación irregular del oficio, transgresión de los deberes generales de los eclesiásticos, violación en la administración de los sacramentos, en la celebración de actos del servicio divino, o en la predicación”.

Un dato histórico que maneja Guillermo Haro Belchez es que el orden de los Estados, Prusia fue el primero en incluir en una ley los delitos disciplinarios, aunque en términos generales estos ordenamientos únicos tomaron o hicieron suyo el derecho canónico puesto en vigor para la Iglesia católica²³.

1.4.2. Naturaleza del Derecho Disciplinario del Estado.

Muchas han sido las teorías que se han formulado para ubicar la naturaleza jurídica de la responsabilidad disciplinaria, las más importantes son las siguientes:

A) La potestad disciplinaria de naturaleza penal. Es la teoría más antigua, es propia de las primeras etapas de desenvolvimiento del derecho de la función pública. Los defensores de ella, afirman que los delitos más graves de los funcionarios se castigan en el Código Penal y se denominan delitos de oficio, mientras que los más leves se castigan disciplinariamente y se denominan delitos de oficio en sentido estricto, sin que existan diferencias conceptuales entre ambos.

²³Cfr. *Ibid.*, pág. 10.

Asimismo, se sostiene que en uno y otro el Estado obra haciendo uso de sus facultades de imperio y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de los actos, entre los que se realizan en la vía penal y los ejecutados en la vía disciplinaria.

Se critica a esta teoría pues parte de una identificación inexacta entre pena y sanción disciplinaria, pues se opone a la regla *non bis in idem*, que impide aplicar dos sanciones al mismo hecho, y se sabe que un servidor público puede ser sujeto de una sanción penal y una administrativa, pues ambas vías son independientes. Además la prescripción de las infracciones es distinta en ambos campos.

Por otro lado, la facultad disciplinaria se manifiesta a través de la imposición de sanciones a servidores públicos, y en términos del artículo 21 Constitucional la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

B) La potestad disciplinaria de naturaleza laboral. Sostiene que en ambos casos, laboral o disciplinario, el objeto de la relación es la prestación de servicios, el desempeño del trabajo de cualquier tipo, por lo que fácilmente se puede encuadrar estas relaciones en el marco normativo del Derecho Laboral en general.

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria ha generado dificultades de comprensión, la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón (público o privado), por lo que se pretende excluir de la materia administrativa

todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, contrato ley, Código Civil, Reglamento de condiciones generales de trabajo, Ley Federal del Trabajo y ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado), pueden establecer los aspectos disciplinarios.

Al respecto, Miguel Cantón Moller señala que "...mientras que los objetivos de la relación laboral, están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir, que tiene finalidades esenciales de ganancias, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación política y administrativa"²⁴.

El servidor público en términos generales, tiene como propósito "alquilar su fuerza de trabajo" independientemente de su participación en el ejercicio del poder del Estado, ya que para el trabajador su actividad representa un medio de subsistencia y la aplicación de su potencial laboral, pero ello no puede excluir el hecho de que por lo que difiere esencialmente de cualquier otra actividad laboral.

No sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone.

En este sentido, el poder disciplinario establece obligaciones funcionariales, y no prestacionales como es en el ámbito laboral, además de que el fin es el

²⁴ CANTÓN Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, México, 1988, Edt. PAC, pág. 95.

cumplimiento de los valores que deben regir la función pública y no el cumplimiento de las obligaciones laborales pactadas.

C) La potestad disciplinaria de naturaleza civil. Por lo que hace a esta teoría, equipara la sanción disciplinaria a la civil derivada de una relación contractual. Surge del deber de oficio del funcionario y consiguiente señorío de la Administración, estimando que en el derecho civil quien no cumple puede ser exigido por la otra parte mediante una acción. El poder disciplinario sustituye la acción ante tribunales de coacción directa de la Administración.

Se coincide con Guillermo Haro Belchez pues el carácter contractual de la relación de servicio, es inaceptable, porque olvida que "la sanción disciplinaria no tiene siempre contenido patrimonial como ocurre con las civiles a las que se le quiere equiparar, además una sanción disciplinaria no siempre trae aparejada una responsabilidad resarcitoria"²⁵.

D) Potestad disciplinaria y el Derecho Administrativo. Es una teoría en la que su principal exponente es Otto Mayer, parte de la idea de supremacía especial entendiendo que "la sanción disciplinaria es una *poena medicinalis* en el sentido canónico, que tiene al mejoramiento del servicio por lo cual se justifica la separación de él de los funcionarios que lo perturben"²⁶.

También señala el autor que es Jellinek, quién ha construido la tesis de forma más acabada, al señalar que "no es cuestión de soberanía, sino de sujeción .

²⁵ HARO Belchez, Guillermo, Op. Cit., pág. 9.

²⁶ Cfr. DROMI, José Roberto, Op. Cit., pág. 169.

especial. Se diferencia así el derecho soberano y el derecho de supremacía; el primero es ejecutable sobre todos los súbditos y el segundo sólo respecto de aquellos sujetos sometidos a una relación especial con la Administración²⁷.

El estudio de la responsabilidad administrativa, contiene el análisis de las faltas que la motivan, las sanciones que éstas determinan y el procedimiento para aplicar tales sanciones, esta acción disciplinaria constituye el derecho disciplinario, derecho, que es autónomo en relación con el derecho penal, civil, laboral o administrativo, aunque con este último íntimamente ligado por su origen y consecuencias.

1.4.3. Autonomía del Derecho Disciplinario.

El Derecho Disciplinario es autónomo, dada la existencia de sus propios principios, normas, procedimientos y órganos competentes, a lo que hay que agregar que el establecimiento de la relación de servicios que el empleado presta al Estado es un asunto de carácter público, integrado por intereses públicos, por lo que no es posible aplicarle como muchos pretenden los principios que conforman la regulación de las relaciones entre particulares especialmente la igualdad de las partes y la autonomía de la voluntad, dado que la relación de servicios en la función pública tiene que proteger un interés de carácter público, que en todo momento debe prevalecer sobre el interés privado. Por eso no puede existir autonomía de la voluntad del ente público, el cual debe actuar conforme a lo establecido por la norma.

²⁷ Ibid., pág. 11.

Se concluye que la potestad disciplinaria, por tratarse de una facultad que se desarrolla en la función administrativa, tiene una naturaleza pública, regulada por leyes administrativas, en la que participan sujetos de Derecho Administrativo pero que por sus peculiares características, encuentra su propia estructuración y autonomía en el Derecho Disciplinario.

Por lo anterior, se debe entender que el Derecho Disciplinario es una consecuencia del poder disciplinario del Estado que regula la relación funcional de los individuos que actúan por él, siendo su finalidad mantener el orden y cohesión logrando así, el buen funcionamiento estatal.

CAPITULO II.
EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LAS
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
MEXICANOS.

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus servidores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, siendo que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro del ámbito materia de validez determinado, por lo que se analizarán las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la federación y la inclusión del sistema de responsabilidades administrativas.

Previo al estudio de las constituciones es menester mencionar los antecedentes que de los pueblos antiguos de México y de la Colonia por ser referencia histórica obligada del desarrollo del Derecho disciplinario en México.

2.1. Épocas Prehispánica y Colonial.

El análisis de estas épocas debe su importancia al desarrollo de las responsabilidades de los funcionarios del Reino Azteca, así como los de Texcoco

y Tacuba, que en conjunto formaron lo que se conoce como la "Triple Alianza"; para explicar los orígenes prehispánicos, pues el florecimiento de estos reinos, no sólo se debía a que eran pueblos guerreros, sino que gozaban de un estricto régimen jurídico del cual se desprende el Derecho Disciplinario, el cual fue de admirarse por los españoles, quienes proponían a dichos tribunales como modelo de jueces hispanos.

Asimismo, las instituciones españolas sobre la responsabilidad de los funcionarios de la Corona, tienen vital importancia pues muchas de estas instituciones extrapolaron a las Constituciones del México Independiente.

2.1.1. Responsabilidad de los funcionarios del Imperio Azteca.

El monarca ejercía el poder absoluto sobre todos sus súbditos, sin embargo, el Imperio Azteca "era una federación de reinos, ya que al inicio los de Tacubaya, Tlacopan y el de Texcoco, eran tributarios del Imperio Azteca, siendo después sus aliados"²⁸.

En esta época, "la autoridad fiscal era el *Cihuacóatl*, cuyas funciones eran las de distribución y buen empleo de los recursos allegados a la Hacienda por medio de los tributos, para lo cual contaban con autonomía, por lo que el señor no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino; que eran recopilados por los *Calpixque*, quienes se encargaban de abrir caminos, limpiar las calles y

²⁸ LANZ Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Segunda ed., Edt. Secretaría de La Contraloría General de la Federación, México, 1993, pág. 26.

acequias, así como de cobrar el tributo, contar a los cautivos y a los muertos de batalla, dar cuenta del despojo adquirido y razón de las hazañas realizadas, para poner en conocimiento al *Tecuhtli* de México. Se puede decir, que estos realizaban la función de administradores"²⁹.

En cuanto al control de los funcionarios de la administración fiscal, los *Calpixque*, eran sancionados con pena de prisión y se les condenaba a muerte, sus bienes pasaban a ser propiedad del Señor y su mujer y sus hijos eran echados de su casa, en el caso de que estos incurrieran en malos manejos de tributos y rentas reales.

Además de los ya mencionados funcionarios de Hacienda, existían también otros servidores a los cuales se les sancionaba de otra forma, y entre los cuales se encuentra el *senador* que entre sus facultades esta la de ser juez, pacificadores del pueblo, sentenciar los litigios y pleitos que había entre la gente popular. Estos eran criados en monasterios de *Calmécac*³⁰, por lo tanto eran gente sabia y prudente, respetada y temida por todos.

Para evitar que dichos funcionarios incurrieran en una falta, estos estaban exentos del pago de tributo, y el *tlatoani* era quien se encargaba del sustento y alojamiento de estos, además recibían productos y servidumbres del pueblo; el *mayehue* era el encargado de cultivar la tierra, proporcionar agua y leña, para la casa del juez.

²⁹ LANZ Cárdenas, José Trinidad, Op. Cit., pág. 27.

³⁰ Institución donde recibían instrucción y conocimientos los nobles.

De esta forma se lograba la imparcialidad del juez, ya que éste no percibía un sueldo por sus servicios por parte de la gente del pueblo, además de que no requería de hacerse de recursos por tener lo suficiente para su subsistencia y siendo poco su tiempo libre, ya que estos trabajaban cuando comenzaba el día y se retiraban tarde.

Dichos funcionarios tenían que dar cuenta de los litigios pendientes, a través de juntas periódicas con el soberano y particularmente con el Asamblea General de magistrados cada ochenta días; y en caso de haber cometido alguna falta como: prevaricar³¹, impuntualidad en la ejecución y la vigilancia a los soberanos; "Se les imponía desde la pena capital hasta amonestaciones por parte de sus compañeros". Al juez prevaricador, se le imponía pena de muerte, la destitución del cargo, la inhabilitación de cargo futuro, por delitos de cohecho o descuido en el juicio merecía represión por parte de sus compañeros, y a la tercera falta, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario era alcohólico.

2.1.2. Responsabilidades de los funcionarios en la Nueva España.

Entre los medios de control establecidos en la Nueva España por la Corona Española fue el juicio de residencia³², ya que se necesitaba vigilar el correcto funcionamiento de los diversos órganos administrativos y judiciales.

³¹ Delinquir un funcionario público dictando o proponiendo resolución injusta. Por extensión cometer una falta menos grave en el ejercicio de ser deberes.

³² Es la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

El juicio de residencia “tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, podía ser de oficio o por demandas públicas en las cuales se establecieran los agravios emanados de un acto administrativo”.³³

Entre los funcionarios sometidos a este juicio se puede mencionar: “a los virreyes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentos, intendentos corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores naturales, interpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, vendedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las Casas de Monedas, depositarios generales, oficiales de las armadas de indias, maestros pilotos, mayordomos de la ciudad, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores mayordomos del hospital, escribanos, comisarios del campo”³⁴.

En principio el juez averiguaba oficiosamente la conducta del funcionario, otro caso era cuando se recibían las demandas interpuestas por los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida “Constitución de Apatzingán”,

³³ Cfr. LANZ, Cárdenas. José Trinidad, Op. Cit., pág. 68.

³⁴ Ibid.

del 22 de octubre de 1814, no se estableció la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que se determinaba con 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 disponía los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto.

"En la Primera Carta Fundamental se dispuso que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de inferencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos"³⁵.

Es importante señalar, que de acuerdo con el artículo 227, serían responsables los miembros del Supremo Gobierno³⁶ por violentar lo preceptuado en el artículo 166, relativo al derecho de todo ciudadano arrestado a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que le privó de su libertad ante el tribunal correspondiente, entregando a éste copia de lo actuado.

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con inspiración de los procedimientos heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentarán sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

³⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Enrique, Op. Cit. Pág. 41.

³⁶ Fue un intento de Poder Ejecutivo colegiado.

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 al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México.

El Constitución de Apatzingán continuaba con la tradición de la residencia colonial por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción a funcionario responsable.

2.3. La Constitución Federal de 1824.

Esta primera Constitución del México independiente, tuvo un contenido disperso de algunos derechos individuales, pero sin hacer mención de recurso alguno para garantizar su respeto.

Las Constituciones de Cádiz y de Estados Unidos de Norteamérica fueron la influencia principal de la Constitución de 1824, sobre todo la figura del *impeachment* inglés.

El *impeachment* inglés es definido por Hallam como “una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores”³⁷.

Así, en la Constitución Federal Norteamericana, estableció el *impeachment* norteamericano en el que se puede someter juicio a todos los funcionarios

³⁷ Citado por MORALES Paulín, Carlos A. Op. Cit., pág. 351.

civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos todos los ciudadanos del país.

Esta Constitución preveía que el presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serían removidos de sus cargos, cuando fueran acusados y convictos, en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos.

La Constitución de 1824 siguiendo fundamentalmente el espíritu de la Constitución norteamericana, dispuso que su artículo 38 la facultad materialmente jurisdiccional del Congreso, para conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal.

Quedaron sujetos a las responsabilidades: el Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados y sacerdotes, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsables fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Estatal pericial.

Por último, el artículo 110, en su fracción XX, facultaba al Presidente de la República para "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea deberse formar

causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo"³⁸.

Como se observa, esta fracción es el antecedente de la responsabilidad administrativa.

De igual forma, y con procedimientos semejantes, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleado públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimientos de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

2.4. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, "tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron, las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando a un lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores de Estado".³⁹

³⁸ DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 42.

³⁹Ibid., pág. 43.

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

Se observa que se utiliza en el título IV de la Carta del 57 el término ambiguo de responsabilidad, que de hecho no se resolvió sin hasta las reformas de 1982 al título cuarto de la Constitución del año de 1917.

Fue a través del documento de 1857 cuando en definitiva se separan los medios procesales destinados uno a la nulidad del acto violatorio de garantías (Artículos 101 y 102 de la Constitución del año de 1857) y otro al castigo del servidor público responsable de la violación.

El artículo 72, fracción XXIX y 85, fracción II les concedieran respectivamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, la facultad de remover libremente a sus empleados. A diferencia de otras disposiciones análogas ya vistas con anterioridad, en la Constitución de 1857 no se establecieron las causales que dieran motivo a dicha remoción.

2.4.1. Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios de 1870 “Ley de Juárez”.

Manuel González Rubio señala que “En el caso del gobernador de Jalisco Antonio González Cuervo acusado de violar las garantías individuales y no

respetar el juicio de amparo, se presentó que para fincar la responsabilidad (hoy llamada) política, era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas. Esta argumentación provino después de que González Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio Manuel Altamirano, quien consideró que aunque sanciones políticas, éstas deberían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso, por lo que al no haber promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de este caso se apresuró la ley del 3 de noviembre de 1870, primera ley de responsabilidades a nivel federal⁴⁰.

El Decreto del 3 de Noviembre de 1870, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionario de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, en decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y la Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su cargo 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.

También señaló como delitos oficiales los siguientes: “ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las

⁴⁰ Citado por MORALES, Paulín Carlos A., Op. Cit., pág. 362.

leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años”.⁴¹

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

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas al cargo, para esta comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año. Así se puede deducir que las faltas oficiales, son el boceto de lo que hoy son las infracciones administrativas disciplinarias.

Contrariamente a lo que establecía el artículo 108 de la Constitución del año de 1857, el artículo 8° de la norma de 1870, indicaba que declarada la culpabilidad de funcionario ya sea por delito, faltas u omisiones oficiales, quedaba “expedito el derecho de la nación o el de particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños o perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión”: Esto significa que se contemplaba la responsabilidad civil.

⁴¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, pág. 46.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, ingresado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

2.4.2. Ley de Responsabilidades de Funcionarios de 1896 “Ley Porfirio Díaz”.

Dentro de la vigencia de la constitución de 1857, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley en la materia el 6 de junio de 1896.

“Esta ley se le denominada “Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal” regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos que se refirió la Ley Juárez, la que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones

oficiales en los mismos términos que en aquella, y la responsabilidad por delitos comunes, contenidos durante el tiempo de su cargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia" que debería dictar el Gran Jurado" en los casos de delitos o faltas del orden común cometida por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entran en funciones"⁴².

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada –Declaración de Incompetencia -, que emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, se el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

⁴² Ibid.

De lo anterior se puede concluir, que todo enfoque de responsabilidades siguió encausando a las materias políticas y penal si que las responsabilidades políticas y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

2.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título Cuarto estableció las bases "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

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

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

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

Se restaban las causales de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, ambas contempladas en la Carta de 1857.

De las disposiciones que integraron el Título Cuarto de referencia, artículos 108 a 114, "...ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y la procedimiento del juicio político"⁴³. (Artículo 110 fracción XX constitución 1824 y en el artículo 110 fracción XXIII de la Cuarta Ley de 1836).

2.5.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940 "Ley de Lázaro Cárdenas".

En los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

⁴³ DELGADILLO, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 49

Sin embargo, fue hasta el treinta de diciembre de 1939 cuando el “breve término” se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del siguiente día.

Mencionaba en la exposición de motivos que:

“La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien procede un estado latente de inconformidad y rencor, que hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota”⁴⁴.

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

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

⁴⁴ Ibid.

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

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

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia
4. Secretarios de Estado
5. Jefes de Departamento Autónomo
6. Procurador General de la República
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.⁴⁵

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

“Esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes

⁴⁵ Por ser considerados auxiliares de la Federación.

federales no señalados como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses"⁴⁶.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque la libertad del sufragio
4. La usurpación de atribuciones
- 5 La violación de garantías individuales
- 6 Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la mismo, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7 Las omisiones de carácter graves, en los términos del punto anterior.

Al respecto, los ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no se podían perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo.

Como pena por la comisión de estos delitos se establecieron la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística

⁴⁶ MORALES Paulin, Carlos A., Op. Cit., pág. 363.

diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, “también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinaran las sanciones aplicables⁴⁷”.

“El artículo 18 de la Ley de 1940 agudizó la confusión ya existente sobre lo que debía entenderse como delito oficial, delito común y falta oficial, pues en tanto que el artículo 14 tipificaba a los delitos oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, el artículo 18 hacía referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación⁴⁸”.

Esta ley consignó, cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionario, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; un respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades

⁴⁷ DELGADILLO, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 50.

⁴⁸Ibid.

penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional

Este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente por la tensión seguía concentrándose en la responsabilidad penal y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o de carácter disciplinarios a las normas legales y disciplinarias que contenían otros ordenamientos vigentes de esa época.

2.5.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 “Ley de López Portillo”.

Con fecha cuatro de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979 que en su artículo segundo transitorio derogó “La Ley de Cárdenas”.

Como se señaló la Ley de 1940 propicio la confusión de lo que debía entenderse como delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, este desvío semántico sirvió como argumento para promulgar cuarenta años después una nueva

norma de responsabilidades, la cual de acuerdo con su exposición de motivos, asentó que:

“La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación de Distrito Federal y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables⁴⁹”.

En nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha pero las causales *in genere* a las de la Ley de 1940, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos “penales” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los siguientes términos:

“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en términos de la ley”.

⁴⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 57.

En este sentido, es importante atender la observación vertida por Raúl F. Cárdenas refiriéndose a la homologación de causales para todos los funcionarios y empleados, "...nos encontramos ante un hecho inusitado: la posibilidad de seguir juicio político a un jardinero, a un chofer de camión de basura del Distrito Federal"⁵⁰.

Del texto transcrito se colige el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados -delitos oficiales- se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

Una vez analizada la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, se concluye que las diferentes normas que han pretendido establecer las responsabilidades administrativas, a pesar que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública denominándolas como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, no precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleo o funcionario que participa en el ejercicio de la función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado 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 disposiciones reglamentarias de

⁵⁰ CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, 1982, Edt. Porrúa, pág. 89.

carácter interno de las dependencias, propiciando una grave confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

La razón de este lamentable olvido, según Guillermo Haro Belchez, tiene una explicación histórica, en la cual "ni el Constituyente de 1857, ni el de 1919 establecieron de manera clara y precisa la responsabilidad, al igual que tampoco lo hicieron las cuatro leyes federales de responsabilidades anteriores, que dejaron este aspecto disciplinario al Derecho Laboral"⁵¹.

En términos generales puede señalarse, que antes de las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo a fines de 1982, que fijaron la responsabilidad administrativa era notoria la ausencia de desarrollo de la tipicidad de esta institución, ya que la responsabilidad de los servidores públicos se había centrado básicamente en aspectos políticos y penales, más que en el aspecto verdaderamente disciplinario.

⁵¹ Cfr. HARO Belchez, Op. Cit., pág. 41.

CAPÍTULO III. EL SERVIDOR PÚBLICO.

Si la potestad disciplinaria del Estado se ejerce para mantener el orden y la cohesión y con ello buscar el correcto funcionamiento de su actuar, entonces es necesario identificar a los servidores públicos y su situación jurídica, pues ellos son los sujetos sobre quien se ejerce la facultad disciplinaria.

En primer orden, es menester señalar que la relación jurídica, entendida como el vínculo de derechos y deberes, que se establece entre el Estado y sus servidores, da origen a diversas situaciones legales, en este sentido es necesario distinguir la funcional de la laboral; considerando que la primera se produce por que el servidor público actúa y expresa la voluntad del ente estatal "función pública", y la segunda, es resultante del trabajo físico, intelectual o de ambos géneros que el servidor público desarrolla para el Estado en cumplimiento de sus cometidos.

En este contexto, el régimen disciplinario, **regula la actividad funcional y no la laboral del servidor público**, pues les impone deberes para que actúen conforme la ley lo establece.

3.1. Función pública de los servidores del Estado.

Para Andrés Serra Rojas "...la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo"⁵².

Por lo tanto, para dicho autor la función pública se forma, con el conjunto de deberes, derechos y situación que se originan entre el Estado y sus servidores.

Para Guillermo Haro Belchez, "la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir el régimen aplicable a éstos, En sentido subjetivo se considera como tal al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública"⁵³.

En este sentido, no es admisible considerar que la función pública abarque o se equipare al régimen laboral de los servidores públicos, pues la función que desarrollan los servidores públicos en nombre del Estado es independiente de su relación laboral o de seguridad social, y de manera alguna se puede igualar un conjunto de funcionarios.

Además, la función pública abarca la actividad de los agentes de todos los órganos del Estado, o que desarrollan la función que por ley corresponde al Estado, y no se limita a una determinada función como la administrativa. Es de resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido este concepto de la función pública:

⁵² SERRA Rojas Andrés, Op. Cit. Pág. 243.

⁵³ Citado por MORALES Paulín, Op. Cit. Carlos A., pág. 92.

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública”⁵⁴.

Del análisis anterior, se puede concluir que la función pública es la actividad establecida y regulada por la ley, que desarrollan los servidores públicos al expresar la voluntad del Estado. La anterior clasificación es importante por que sirve como primer distingo para la taxonomía del servidor público.

3.1.1. Función pública y órgano del Estado.

Para explicar la relación funcional existente entre la persona física que actúa por el ente estatal y los derechos y deberes (competencia del Estado) que tiene por disposición de la ley, se ha diseñado la llamada “teoría del órgano”.

Esta teoría fue formulada originalmente en el siglo XIX por la dogmática jurídica alemana.

⁵⁴ Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Año1959, Primera Sala, pág. 36.

La teoría del órgano, planteada por Otto von Guericke en 1893, parte de la idea de que los "empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como parte integrante o constitutiva de ella, por lo tanto además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad⁵⁵".

Para autores como Acosta Romero, Luis Humberto Delgadillo y Entrena Cuesta "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"⁵⁶.

De lo que se puede deducir, que para éstos autores, los servidores públicos, son un elemento de los órganos del Estado, y la función pública es ejercida por los órganos del Estado y no por los servidores públicos.

No es admisible la teoría del órgano, pues como menciona Ernesto Gutiérrez y González:

"Si el Estado es inmaterial, no es aceptable que el órgano, pudiera tener elementos materiales, y si además el Estado en sí, como persona, no tiene elementos personales, éstos elementos

⁵⁵ Citado por DELGADILLO, Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 57.

⁵⁶ Cfr. DELGADILLO, Luis Humberto, Op. Cit. Pág. 59.

los pudiera tener el órgano, que forzosa y necesariamente comparte la naturaleza del todo"⁵⁷.

En este sentido se expresa Gabino Fraga, pues define al órgano del Estado "como esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado"⁵⁸.

Es por lo anterior, que se puede definir al órgano del Estado como una creación legal, una esfera abstracta de competencia intangible, que la ley ha dispuesto para el Estado, a efecto de especializar los derechos y obligaciones que debe desarrollar a través de sus servidores públicos.

3.2. Concepto de servidor público.

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todas aquellas personas que se desempeñen en los órganos públicos de Gobierno,

⁵⁷ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, Op. Cit., pág. 553.

⁵⁸ FRAGA; Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimo octava ed., México, 1989, Edt. Porrúa, pág. 89.

independientemente de su jerarquía, rango, o lugar de empleo, cargo o comisión”.

El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos en materia de responsabilidades y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales. En este orden de ideas, en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 108 del máximo ordenamiento, se señala, en forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes 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.”

Del artículo anterior, se desprende que dentro del cambio de denominación del propio título cuarto adoptando el de “las Responsabilidades de los Servidores públicos” en sustitución al de “las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, se trató de introducir la homogeneización de los trabajadores del Estado para efectos principalmente de sus responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Asimismo el referido artículo prescribe “...para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos...” de lo que se deduce que el término de servidor público alude a la situación funcional y no laboral de los representantes del Estado.

No existe una definición clara en la ley que permitiera diferenciar con precisión el empleado, el encargado y el comisionado, por lo que se mencionarán definiciones doctrinarias:

Empleado. Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados públicos o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfeccionan en su salario; sin embargo. Los grados de responsabilidad y

autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

Encargado: Es el servidor público que ostenta un cargo. El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que en el primer caso está sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función del Estado, mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dicha función o actividad como es el caso del Ejecutivo Federal quien la Constitución Federal fija los periodos con límites máximos para el desempeño de sus funciones; sin perjuicio de que la ley constitucional permita prorrogar el encargo como en el caso de los Magistrados de Circuito. El encargo puede nacer de la voluntad popular como los servidores públicos que son electos por la voluntad popular o de la voluntad de otro servidor.

Comisionado: Comisión es el encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios. De forma que el comisionado, en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y

responsabilidades, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular”⁵⁹

Para Carlos A. Morales Paulín, el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado⁶⁰.

No se coincide con la anterior definición, dado que el término de servidor público tiene una connotación de responsabilidad funcional y no se refiere a situaciones laborales, aunque se encuentren íntimamente ligadas.

Asimismo, se considera que el texto constitucional carece de una definición conceptual que permitiera establecer con claridad quienes pueden ser considerados servidores públicos, pues lo hace de forma enunciativa y esto genera problemas de aplicación de las normas que los rigen, pues como señalan autores como Carlos A Morales Paulín⁶¹, o Sergio Ortiz Soltero⁶² de la actual enunciación se pueden considerar las siguientes ausencias:

- I. Los servidores públicos que desempeñan funciones en los llamados “Órganos Autónomos” del Estado como es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁵⁹ Cfr. ORTIZ Soltero, Sergio Monserrat, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, México, 1999, Ed. Porrúa, pág. 8.

⁶⁰ Cfr. MORALES Paulín, Carlos A., Op. Cit., pág. 87.

⁶¹ Cfr. Ibid., pág. 86.

⁶² Cfr. ORTIZ Soltero, Sergio Monserrat, Op. Cit., pág. 6.

- II. Los servidores públicos distintos de los representantes de elección popular que desempeñan funciones en el órgano del Estado llamado Congreso de la Unión (orgánicamente no pertenecen a la Administración Pública Federal).

Para los fines de este trabajo de investigación, servidor público es toda aquella persona física que por disposición de ley desempeña las funciones del Estado, (empleo, cargo o comisión) manteniendo una relación jerárquica establecida en los órganos estatales.

3.3. Diferentes clasificaciones de los servidores públicos.

El propósito de utilizar el término de servidor público tiene el objeto de dar un tratamiento constitucional igualitario a todas aquellas personas que se desempeñe en los órganos públicos de Gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, o lugar de empleo, cargo o comisión, pero es inevitable hacer referencia a las categorías entre los servidores públicos, pues el régimen disciplinario alude a esta diferenciación que muchas veces corresponde a distintas situaciones jurídicas de los servidores.

Por lo anterior, es menester mencionar las críticas que exponen Miguel Dahalt Krauss respecto a la clasificación de los trabajadores del Estado, pues la considera "una selva semántica jurídica". Así nos dice este autor que en esta selva semántica encontramos que:

“La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículo 89, 118), como servidores públicos (artículo 108, 113 y 114), o bien simplemente el término de “trabajador” (apartado B, artículo 123 constitucional). La LFTSE (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) habla de “Trabajadores al Servicio del Estado”, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a esta última aceptación, en tanto que... la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto de “trabajador del Estado”. La jurisprudencia de la Suprema Corte ha agregado a los términos el de “servidores de la nación”, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo”⁶³.

Es importante el estudio de los conceptos anteriores, pues de ellos se desprenden: los sujetos de la relación jurídica laboral; los sujetos derechohabientes de la seguridad social, y los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal y política.

3.3.1. Funcionarios y empleados.

Para Gabino Fraga la distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado radica en que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter

⁶³ Citado por DELGADILLO Gutiérrez, Luis, Op. Cit., pág. 11.

representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación de la función pública.⁶⁴

Sobre el tema, Andrés Serra Rojas apunta que "el funcionario es el que se le provee de *imperium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentación"⁶⁵.

Al respecto, Sergio Ortiz Soltero señala que "los funcionarios son los que desarrollan y ejecutan los funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad, distinguiendo las siguientes categorías: funcionarios electos, funcionarios designados y, por último los que gozan de inmunidad procesal"⁶⁶.

Por su parte, Gutiérrez y González indica que "el funcionario es el que realiza en nombre del Estado actividades de representación y realización con los gobernadores o ante otros estados... que tienen funciones de llevar el nombre y la representación de los Estados Unidos Mexicanos a las relaciones jurídicas con otras personas reconocidas por el ámbito del derecho internacional; mientras que el empleado es el que se concreta a realizar actividades internas de la persona del Estado, sin que tengan por mandato de la ley, posibilidad de tener relaciones con los gobernados u otros estados"⁶⁷.

⁶⁴ FRAGA; Gabino, Op. Cit., pág. 130.

⁶⁵ SERRA, Rojas, Andrés, Op. Cit., pág. 91.

⁶⁶ Cfr. ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, Op. Cit., pág. 6.

⁶⁷ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, Op. Cit., pág. 558.

Para todos estos autores, la distinción entre funcionario y empleado público contiene un carácter jerarquizador o de *status*, ya sea por el efecto de los actos que produce, por las tareas que por disposición legal tiene encomendadas o por las relaciones que realiza.

En el ámbito normativo constitucional el término "funcionario público" se refería a las responsabilidades y fue retirado junto con el de empleado público, del texto del artículo 111 por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, a cambio de dicha supresión se integraron ambos términos al de "servidor público".

Por lo tanto, los términos de funcionario y empleado, tenían una referencia funcional y jerárquica, prueba de ello es que antes de las reforma en cita, el máximo ordenamiento señalaba el término "Altos Funcionarios " refiriéndose a los sujetos a juicio político.

Pero la importancia de la distinción, en la actualidad tiene relevancia en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues asienta en su fracción III de su artículo 54, que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta "el nivel jerárquico... del infractor".

Asimismo, la Constitución Política en el artículo 128 establece la obligación de que "...todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes de ella emanen".

De todos los conceptos y preceptos anteriores, se concluye que el funcionario público a diferencia de los empleados públicos es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

Por deducción, el empleado es aquella persona física que desempeña funciones del Estado sin las características de los funcionarios.

3.3.2. Trabajador del Estado.

La Constitución Política en su artículo 123, apartado B, del Título Sexto "Del Trabajo y de la Previsión Social" señala que:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

...

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"

...

Es importante señalar que por aplicación de la enunciación del artículo anterior, los trabajadores al servicio del Estado que laboran en las entidades paraestatales, o los llamados "Órganos Autónomos" no son considerados trabajadores del Estado. Tal aseveración se encuentra plasmada en la siguiente tesis jurisprudencial:

"COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado es un organismo público descentralizado pues participa de todas las características inherentes a las entidades de esa naturaleza, de ahí que las relaciones con sus trabajadores deben regularse por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General de la República y no por el apartado "B", toda vez que este expresamente se refiere a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal con sus trabajadores, sin que forme parte de los mismos el referido Instituto. sin que obste para lo anterior que los artículos 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 14 de la Ley de dicho Instituto, establezcan que las relaciones de trabajo entre el referido organismo y sus trabajadores se regirán por el apartado "B" del mencionado precepto constitucional, toda vez que esa disposición contraría el Pacto Fundamental, porque yendo

mas allá, sujeta a los trabajadores de ese Instituto, que si bien integra la Administración Pública Federal, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, tal y como esta Suprema Corte declaró su inconstitucionalidad en la tesis del rubro "Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional", visible en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, Octava Época, Tomo VII-junio, página 110."

Por lo tanto, la definición legal de trabajador al servicio del Estado se desprende del artículo 3° de la ley reglamentaria de la Constitución en su artículo 123, apartado B, que refiere "Trabajador (al servicio del Estado) es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Ahora bien, en atención a la fracción XIV, del referido precepto constitucional el artículo 4° de la Ley reglamentaria, señala que el trabajador al Servicio del Estado podrá ser "de confianza o de base".

En el artículo 5° de la referida ley, se menciona quienes son considerados trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

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

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Además, el artículo 8° de la citada ley reglamentaria, ordena que “quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Y el artículo 6° de la misma ley menciona a los trabajadores de base son “los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

De los preceptos anteriores, se deduce que no existe definición conceptual de los trabajadores de base o de confianza.

Sobre el particular, sólo se puede indicar que las relaciones laborales de los trabajadores de confianza se regulan por la Ley Reglamentaria de la Constitución en su artículo 123 apartado B; y las relaciones laborales de los trabajadores de confianza se regulan por el Derecho común.

Por otra parte, son trabajadores del Estado en materia de seguridad social, según el artículo 5 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado “toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas⁶⁸, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.”

La diferencia que existe entre las denominaciones del sujeto que mantiene una relación jurídica con el Estado, es resultado de las diversas situaciones como la funcional, laboral y de seguridad social que el derecho reconoce de la misma relación,. Por lo tanto, se puede concluir que falta uniformidad en la conceptualización de los ordenamientos analizados, pues en la actualidad, contrario a la lógica, una persona física puede ser considerada como servidor público sin ser trabajador del Estado o sujeto de seguridad social.

68

El artículo 1° de la Ley menciona las dependencias y entidades que se les aplicará la ley:

- I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;
- II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;
- III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;
- IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y
- V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.

Es por lo anterior, que es necesario dar mayor claridad en la utilización de los distintos términos, pues la confusión y la falta de uniformidad en los criterios de distinción de éstos, ha provocado que, tanto la doctrina como el legislador, desvirtúen la naturaleza y funcionamiento que de ellos debe desprenderse.

Es así, que el término "servidor público", es de naturaleza funcional, y en materia de responsabilidades es el único adecuado.

Por otro lado, es conveniente concluir que el servidor público es toda aquella persona física que por disposición de ley desempeña las funciones del Estado, (empleo, cargo o comisión) manteniendo una relación jerárquica establecida en los órganos estatales.

CAPITULO IV.
LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DISCIPLINARIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1. Renovación Moral de la Sociedad y los valores constitucionales del servidor público.

Este apartado analiza las causas y fines que dieron origen al sistema actual de responsabilidad administrativa disciplinaria, inmerso en el sistema jurídico mexicano, pues como se indicó en el capítulo primero del presente trabajo, antes de las reformas en el año de 1982, no existía una reglamentación definida que diera vida y forma a esta institución.

4.1.1. Renovación Moral de la Sociedad.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de la República habiendo recogido la exigencia ciudadana de contar con los instrumentos normativos adecuados para apoyar la lucha frontal de su gobierno contra la corrupción, en los foros de consulta popular realizados a lo largo de su campaña político-electoral, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, desde el mismo mes de diciembre de 1982, año en que inició su periodo presidencial,

diversas iniciativas de leyes, de reformas a la Carta Fundamental y de modificaciones a varias disposiciones legales, inspiradas todas ellas en las ideas del proyecto de Renovación Moral de la Sociedad, punto medular de su campaña política a la primera magistratura del país, así como también de su gobierno⁶⁹.

En lo conducente, el Lic. Miguel de la Madrid en su mensaje de la llamada "toma de posesión" como Presidente de México, el primero de diciembre de 1982, pronunció los siguientes conceptos:

"Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal; introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos.

Envío al H. Congreso de la Unión diversas iniciativas encaminados a lograr que los servidores públicos desempeñen sus funciones con estricto apego a la legalidad, con honradez, con lealtad y con eficacia, con las cuales las iniciativas inspiradas en el proyecto de Renovación Moral de la Sociedad han contribuido al perfeccionamiento y enriquecimiento del orden jurídico nacional."

⁶⁹ SÁENZ Arroyo, José, La Renovación Nacional a través del Derecho, México 1988, Edt. Porrúa. pág. 36.

El 2 de diciembre de 1982, el Presidente De la Madrid, envió a la Cámara de Senadores dos iniciativas relativas al nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que formaron parte de un grupo de iniciativas que constituían el cumplimiento del compromiso para lograr la Renovación Moral de la Sociedad.

La primera reformaba el Título Cuarto de la Constitución y preceptos relativos, la Exposición de Motivos de esta iniciativa señala:

“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evitar la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”

Es menester señalar que este trabajo considera la expresión "renovación moral de la sociedad" un pleonismo, pues la moral sólo es pública, de la sociedad.

Además es de considerar también, la diferencia que Luis Recaséns Siches apunta sobre los fines de la moral y el derecho, "...la moral enjuicia la vida humana desde un punto de vista plenario y con respecto a la finalidad suprema de la humana existencia, su destino es auténticamente individual: en cambio; la norma jurídica enjuicia y regula el comportamiento humano de vista las repercusiones de este sobre las personas, es decir, con relación a las condiciones para ordenar la convivencia y la cooperación sociales, su fin es colectivo⁷⁰".

La segunda de las iniciativas enviadas por el Presidente De la Madrid al H. Congreso de la Unión durante el primer mes de su mandato, propuso la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dedicó su articulado, en su Título Primero, al objeto, sujetos y autoridades competentes para aplicar la Ley, en su Título Segundo, al juicio político para aplicar la responsabilidad política, y a la delación de procedencia para aplicar la responsabilidad penal a los servidores públicos, que gozan de fuero, en el Título Tercero, a las responsabilidades administrativas, sus sanciones, su procedimiento y las autoridades competentes para aplicarlas, y en su Título Cuarto, al registro patrimonial de los servidores públicos.

⁷⁰ RECASÉNS Siches, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Séptima ed., México, 1985, Edt. Porrúa., pág. 83.

En materia de responsabilidad administrativa, la propia Exposición de Motivos señala que:

“La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y laboral.”

EL artículo 47 de la Ley citada señalaba las conductas que dan causa y origen a la responsabilidad administrativa, en 22 fracciones que pretendía ser un código de conducta del buen servidor público. La enumeración es enunciativa y no limitativa, y para entender el objeto de éste precepto es conviene la consulta del Diario de Debates, el cual registra al respecto:

“La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos efectivamente contiene en su Título Tercero un intento de código de conducta, Hemos reconocido y expresamente aquí lo hago, que la elaboración de un código de conducta de cualquier actividad humana es sumamente difícil. Seis siglos de Derecho Romano no permitieron definir al buen padre de familia y por seis siglos el genio de los romanos siguió utilizando simplemente la frase referencial de buen padre de familia.

En el Derecho Anglosajón ha utilizado también el concepto de hombre razonable son que se le haya dado definición alguna.

En el Derecho Francés, se ha utilizado la concepción del hombre prudente y diligente. Pero la realidad de México exigía que si hemos de pedir al pueblo que actúe con un renovado vigor en sus valores nacionales, los servidores públicos tuviésemos un marco referencial más claro y más preciso. No es un marco referencial que pretenda la descripción de conductas punibles, porque no es un Código Penal, **Simplemente señala obligaciones, deberes, no contiene prohibiciones ni faltas**, por que esa es la esencia de un Código de Conducta”.

Al respecto, es de llamar la atención que un Código de Conducta parte de naturaleza distinta a un ordenamiento jurídico, pues el primero es un instrumento deontológico que de ninguna manera puede estar ligado con conductas punitivas.

4.1.2. Valores constitucionales.

El artículo 113, del Título IV constitucional, estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones. Es necesario dar algunas definiciones de estos valores constitucionales:

A) Noción elemental de legalidad.

Bajo tales principios, válidamente se puede sostener, que legalidad es el apego al conjunto de causas prescritas por la legislación positiva, comenzando por el régimen político instituido por la ley fundamental del Estado y abarcando todas las que sean producto de su reglamentación, y además, estén conforme a ella. Tendrá la calidad de estar según la ley imperante, cualquier hecho, acto y abstención que lejos de transgredirla la siga puntualmente, y de manera organizada y funcional tenga la mirada puesta en evitar, prevenir o corregir cualquier arbitrariedad.

B) La honradez como principio básico.

La honradez se cimienta en el honor, bajo la premisa de sometimiento a las obligaciones **morales**, el proceder recto es su manifestación externa. Ello hace que quien se precie de ser probo tenga independencia de la opinión pública, pues su conducta se funda en la convicción de que una vez perdida esa calidad, por las acciones necesariamente le lleva a conducirse en el exacto cumplimiento de los deberes que la función requiere y exige; por eso, se ha dicho que la honradez participa de carácter de un tributo que pagamos a la opinión de nuestros semejantes, así es como se gana de los demás el reconocimiento de aprecio de que no se hace merecedor por su virtud y mérito.

C) Lealtad como principio moral.

La lealtad es complementada por la fidelidad, pues no se explica la idea de una sin la otra. En el trasfondo encontramos que esta es la exactitud con que se cumple con hombría de bien la obligación contraída, con la convicción que en el

actuar se observa la ley debida; lo primero, al rendir con devoción a la institución a que se pertenece la protesta de "...desempeñar leal y patrióticamente el cargo" (el que se confiera al interesado). "Y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión". Al ceñir a lo que esté puntualizado para cada servidor público en el capítulo "de sus atribuciones ", en su respectiva Ley Orgánica, así como en base demás leyes adjetivas que tienen que ver con su cotidiano quehacer.

Esto es lo que implica la institucionalidad, lo cual significa ser fiel a los estatutos, procedimientos y fines que le son propios e intrínsecos o inmanentes a dicha entidad, o que es lo mismo, la entrega sin ambages no reservar a los intereses públicos como fines superiores a los que sirve siempre.

D) Ideas sobre la imparcialidad.

La imparcialidad como principio normativo de la conducta, es un concepto que está emparentado con ideas de enormes proporciones, tales como; la equidad, la igualdad, rectitud, la justicia, y la probidad. El ser imparcial, se traduce en una convicción de anular consideraciones personales que muchas veces pueden no estar exentas de egoísmo, de carecer de perjuicio favorable o adverso a personas o cosas, de la determinación de no favorecer a partidos políticos, sectores de la economía, religiones, opiniones o cualquiera de aquellos grupos que comprenden el campo supraestructural de la sociedad, en detrimento de la justicia que le merezca quien alegue su causa con razón, y que por haberla probado, se la dé obrando con imparcialidad de los jueces debe estar fuera de

toda duda. Esto implica que no ha de beneficiarse a unos en perjuicio de otros por causa de preferencia basadas en cálculos y en motivos personales derivados de la conveniencia o del gusto, pues todo esto debe ser objeto de menosprecio absoluto por el juzgador y el personal bajo sus órdenes.

E) Apuntamiento sobre la eficiencia.

“La eficiencia es un derivado del latín *efficio*, nacido de *faccio*, que significa efectuar, hacer. Es una virtud, que se hace tangible a través de la facultad de ser diligente en las cosas que estamos llamados a realizar o ejecutar en las cotidianas funciones. Sólo la actividad produce el efecto deseado. Las omisiones en este aspecto (llamadas causas deficientes), llevan a la falta de *logos* en el trabajo que está a nuestro cargo, o bajo nuestra responsabilidad, y la pereza o flojedad pueden convertirse en incompetencia en los deberes correspondientes. La acción es la causa eficiente lo que tiene la fuerza indispensable para efectuar lo que se espera, es lo que está en la línea de la eficiencia”⁷¹.

4.2. Concepto de responsabilidad administrativa disciplinaria.

El artículo 109 constitucional, en su fracción tercera ordena “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.”

⁷¹ VARGAS Chávez, Luis Gilberto, *Atribuciones Disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal*, Edt. Edal., pág. 12.

Como ya se mencionó en el capítulo primero, la responsabilidad administrativa es aquella que está fundada en el poder o facultad disciplinaria “generalmente” consustancial al superior jerárquico, éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctivamente o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales, al respecto se cita una tesis del Poder Judicial de la Federación:

“EMPLEADOS PÚBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE

PUEDEN INCURRIR LOS.- El funcionario o empleado publico es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y de lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos, se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones publicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el gobierno federal o sus dependencias; y por ultimo, las que emanan de la comisión de un delito. y se

incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. la fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. la fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres ordenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla. ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público, y este ejercito la acción penal correspondiente, se dicto auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dicto una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la ley orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. el reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un empleado o funcionario del Estado. además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil. en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativa, civiles, y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con un manejo de fondos y

bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas. pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. en efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudieren hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicara todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes. la redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en que casos era procedente y en cuales era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuando se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del Manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se de al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al poder judicial o al poder administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley

tiene la facultad de juzgar, es decir, al poder judicial. pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho publico, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, solo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del estado, determina que su régimen sea el de derecho publico, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones. en estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. de otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia. y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que estos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del estado que existe en la

situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al poder administrativo una competencia que normalmente corresponde al judicial. en consecuencia, el artículo 25 de la Ley de Contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. en el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violadora de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiéndole concedérsele el amparo. nota: se captura con carácter ilustrativo.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, TOMO LXXX, SEGUNDA SALA, P. 846.

PRESIDENTE: Quesnel Acosta Gorgonio. Pagina 846 tomo LXXX. Abril 19 de 1944. Cuatro votos.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX.”

Como se puede observar, las responsabilidades administrativas disciplinarias, tuvieron que ser precisadas mediante la expresión de los representantes del Estado en el Poder Judicial de la Federación.

4.3. Deberes y causales de responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores públicos.

El artículo 113, del Título IV constitucional estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarían sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

En cumplimiento de lo anterior, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuatro constitucional, que para efecto de las responsabilidades administrativas en su artículo 47 asentó:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y **cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan**, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

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

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

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

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

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

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

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y 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;

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX.- Atender con **diligencia** las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- 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, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII.- 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, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. 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, y

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

Es de hacerse notar que en el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de la conducta infractora no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que se puede encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas disciplinarias específicas para los servidores públicos de los órganos y subórganos del Estado.

Así es 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 IV constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario⁷².

Por lo tanto, el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en doce fracciones las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, entre las que se pueden destacar:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;

II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;

III. Tener **una notoria ineptitud o descuido** en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

.....

⁷²El mismo artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades lo establece "... por lo que hace a las autoridades jurisdiccionales determinarán los órganos y sistemas en los términos de sus legislaciones respectivas."

VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;

VIII. No **preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial** en el desempeño de sus labores;

.....

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determine la ley.

En las dependencias de la Administración Pública Federal existen disposiciones específicas de responsabilidad administrativa disciplinaria para los servidores públicos, así tenemos que:

I. En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República existen seis causales de responsabilidad administrativa disciplinaria, contempladas en su artículo 50 para los Ministerios Públicos de la Federación, de los Agentes de la Policía Judicial Federal y en lo conducente, de los Peritos; además, en su artículo 51 señala como obligaciones para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función catorce obligaciones para los mismos sujetos y el Reglamento de Carrera de Agente de Ministerio Público, en su artículo 47, contempla veinte causas de cese de naturaleza administrativa disciplinaria para estos servidores públicos.

II. En la Ley de Servicio de la Tesorería de la Federación, en su artículo 99 señala siete infracciones disciplinarias para los servidores públicos y los "auxiliares" que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal.

III. La Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 58 contempla doce causas que darán lugar a sanción administrativa a los miembros del mismo.

4.4. Órganos y Sistemas de Control.

I. En el órgano del Estado Poder Legislativo Federal.

En el órgano del Estado Poder Legislativo Federal, como en los dos poderes públicos restantes, además de los funcionarios que como los diputados y senadores, empleados de confianza y trabajadores de base que son legalmente responsables por el desempeño de sus funciones y actividades laborales y, por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tratándose de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, no se encuentran contemplados dichos órganos en las leyes que regulan sus funciones, organización y estructura, como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni los sistemas para identificar, investigar y determinar la comisión de conductas irregulares que den lugar a responsabilidades administrativas de los empleados y trabajadores

adscritos a estos órganos legislativos. Lo anterior, a pesar de que el primer párrafo del artículo 51 de la ley reglamentaria dispone que:

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

En atención a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley reglamentaria, en cada una de las cámaras debería haber un órgano legalmente facultado para conocer de las quejas o denuncias, integrarlas, iniciar y agotar el procedimiento disciplinario que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicar las sanciones que correspondan mediante una resolución y conocer de los recursos que se interpongan en contra de dichas resoluciones conforme lo dispone el ordenamiento citado, todo esto basado en el principio de que ninguna autoridad debe realizar actos que no estén previamente contemplados en la ley. Se insiste en que “en el Poder Legislativo también hay, además de funcionarios que gozan de inmunidad procesal, empleados de base y trabajadores de confianza; el artículo 177 del Reglamento mencionado llega a utilizar la palabra “obrero” para referirse a una categoría de sus empleados, quienes de acuerdo con el título IV constitucional y su ley reglamentaria son sujetos de responsabilidad legal por ser servidores públicos.”⁷³

⁷³ Cfr. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 115.

En el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, su Reglamento Interior, en su artículo 5º frac. XII otorga al Contador Mayor de Hacienda, dentro de sus atribuciones indelegables, la de imponer a los servidores públicos de este órgano administrativo las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, la ley no la reconoce como autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que el artículo 8º,fracc. IX, le concede a la Dirección General Jurídica la facultad de dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieron acreedores los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte, la Dirección de Auditoría Interna, de acuerdo con las fracciones VII y VIII del artículo 18 del Reglamento mencionado, tiene dentro de sus atribuciones la de administrar el sistema de quejas y sugerencias de la Contaduría Mayor de Hacienda e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos adscritos a ella, que puedan constituir responsabilidades administrativas.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, en el Poder Legislativo Federal no existen ni los órganos ni los sistemas creados exprofeso, y por consecuencia debidamente legitimados, para investigar, identificar y determinar la comisión de conductas irregulares de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal, tal como sucede en las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, en donde se encuentran Contralorías Internas y Unidades de Quejas y Denuncias, o del Poder Judicial de la Federación, cuya ley orgánica contempla íntegramente el sistema de responsabilidades al que están sujetos sus servidores públicos.

Por lo que corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su reglamento interior le concede como facultad indelegable a su titular, la de imponer a los servidores públicos de dicha Contaduría las sanciones legales que procedan cuando incurran e responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones, en tanto que a su Dirección General de Asuntos Jurídicos se el atribuye la facultad de dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de este órgano técnico.

Por su parte, la Unidad de Contraloría Interna tiene la facultad de administrar el sistema de Quejas y Sugerencias de la Contaduría y de aplicar las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Contaduría, es decir, el esquema de responsabilidades es idéntico al que opera en el órgano legislativo federal, por lo que adolece de las mismas deficiencias.

II. En el órgano del Estado Poder Ejecutivo Federal.

En cada una de las entidades y dependencia de la Administración Pública Federal deben existir los órganos administrativos encargados del conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, como las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, que son los órganos competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades, en lo conducente, en materia de responsabilidades administrativas.

En el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que todas y cada una de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública del Distrito Federal deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esa dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo que en lo conducente, la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores o internos deben estar contempladas las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias para que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido.⁷⁴

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece un procedimiento especial para los agentes del ministerio público federal, los agentes de la policía federal y los peritos, en lo conducente cuando incurran en las responsabilidades o infrinjan las obligaciones que en una sección especial de dicha ley consignan.

En el caso de los empleados y trabajadores del Órgano Ejecutivo central del Distrito Federal, También deben ser considerados como servidores públicos por lo que están invariablemente sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III. En el órgano del Estado Poder Judicial de la Federación.

⁷⁴Cfr. *Ibid.*, pág. 118.

La Constitución General de la República dispone que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores deberán ser sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y los servidores públicos adscritos a él deberán a él deberán ser resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, en la inteligencia que los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, de la categoría que sean, serán resueltos por el Pleno de esta última. Así también señala que la competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que establece la misma Constitución.

“Con base en esta disposición constitucional, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación concede al Pleno de la Suprema Corte Justicia facultad atributiva para conocer de los conflictos que se susciten entre el y sus servidores públicos, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado destina un título especial para el tratamiento de dichos conflictos, en donde se constituye, con carácter de permanente, una comisión de instrucción y substanciación encargada de integrar los expedientes respectivos y emitir un dictamen que deberá ser turnado al Pleno de la Suprema Corte, cuando se trate de servidores públicos, o del Consejo de la Judicatura Federal cuando se trata de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que no estén adscritos a aquella, para su resolución. Esta comisión está integrada por un representante nombrado por el Pleno de la Corte, otro que es nombrado por el Sindicato de

Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos y sus resoluciones serán tomadas por mayoría de votos"⁷⁵.

Por otra parte, el texto original de artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades disponía que este órgano jurisdiccional debería establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicho ordenamiento, así como para aplicar las sanciones establecidas en su Capítulo II, en los términos de su ley orgánica. Sin embargo, el artículo mencionado fue reformado para suprimir esta obligación a cargo de la Corte, en atención a la disposición constitucional señalada en el párrafo anterior.

Tal reforma está contenida en el artículo 8º transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en día 26 de mayo de 1995, que derogó los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en los que se refiere a la Suprema Corte de Justicia y en la reforma de fecha 12 de diciembre de 1999 al artículo 51 de ley reglamentaria excluyendo de su texto a los órganos de los poderes judiciales, tanto de la Federación como del Distrito Federal, y en consecuencia eximiéndolos de la obligación que les fue impuesta antes de la reforma mencionada, aún cuando dicha obligación se mantuvo para los órganos del Poder Legislativo de la Unión y se impuso para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ser un órgano de reciente creación. De tal forma que las responsabilidades administrativas o eminentemente laborales de los empleados

⁷⁵ VARGAS Chavez, Luis Gilberto, Op. Cit., 34.

y trabajadores de la Suprema Corte de Justicia son atendidas y sancionadas con base a sus propios ordenamientos que contemplan los órganos y sistemas facultados para conocer de ellas, instaurar el procedimiento disciplinario que dispone su propia ley orgánica y aplicar las sanciones, aun cuando tiene aplicación supletoria, en los casos señalados por dicho ordenamiento, la ley reglamentaria del título IV constitucional. No obstante lo anterior, el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades sigue considerando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una de las autoridades competentes para aplicarla.

También cabe mencionar que el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la ley que se comenta y que tampoco fue derogada en lo conducente, impone como obligación, tanto a la Suprema Corte como al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la de establecer en un plazo de seis meses los órganos y sistemas a que alude el artículo 51 de la propia ley, aún cuando, como ya se mencionó, esta obligación fue suprimida con la publicación de la reforma citada.

De lo anterior, se sigue que los empleados y trabajadores del Poder Judicial Federal, aún cuando deben ser considerados como servidores públicos, no son sujetos en materia de responsabilidad administrativa, de la ley reglamentaria del título IV constitucional porque su ley orgánica contempla los órganos de control, los sujetos, los procedimientos y las acciones aplicables en caso de incumplimiento. Lo anterior, sin que sea óbice para los funcionarios judiciales que menciona el artículo 110 constitucional sean políticamente responsables y por ende puedan quedar sujetos al juicio político contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, su ley orgánica no contempla los órganos y sistemas de control en materia de responsabilidades, aunque concede al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal facultades para conocer de las quejas, que no sean de carácter jurisdiccional, que se presenten por actos u omisiones en contra de los miembros del Consejo de la Judicatura, los Magistrados, Jueces y demás servidores públicos, "haciendo la substanciación correspondiente" para imponer en su caso, la medida disciplinaria aplicable.

IV. En los órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral.

Los servidores públicos que realizan funciones en el Instituto Federal Electoral, escapan del ámbito de validez de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en virtud de no estar considerados en el título cuarto constitucional. Por lo anterior, su régimen disciplinario se desarrolla en los artículos 178 al 191 del Estatuto del Servicio Profesional.

4.5. Sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria.

Los sujetos se traducen en el ámbito personal de validez de régimen disciplinario inscrito en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al tenor de lo dispuesto por sus artículos invocados reza que de acuerdo al artículo 108 constitucional son sujetos de responsabilidad administrativa "los representantes de elección popular...toda persona que desempeñe un empleo,

cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”

Se suman como sujetos de responsabilidad administrativa por mandato del propio artículo 108, los gobernadores, los diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, estos servidores públicos serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo incorrecto de fondos y valores de la Federación.

Agrega el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades, que también serán sujetos de responsabilidad administrativa “...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales”.

Por lo que toca a los servidores públicos federales, el régimen de responsabilidades administrativas, de que hablan la Ley y la Constitución, no es aplicable a aquellos servidores que realizan funciones materialmente administrativas en el Poder Legislativo y en la Asamblea de Representantes, como tampoco a los servidores públicos de los órganos autónomos.

En cuanto a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal determina que la Administración Pública Central se compone de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. En tanto la Administración Pública Paraestatal se integra de conformidad con los artículos 30, 45 y 47 de la Ley en cita, con las

empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las institucionales nacionales de seguros y fianzas, los fideicomisos públicos y los organismos descentralizados.

La anterior enunciación es importante, por cuanto que “toda” persona que desarrolle un empleo, cargo o comisión “de cualquier naturaleza” dentro de alguna de las entidades u organismos mencionados, queda sujeta al régimen de responsabilidad administrativa, en un régimen totalizador disciplinario que como tal, debe abarcar indistintamente a: empleados de base o de confianza, servidores públicos contratados por honorarios, policías, miembros del servicio exterior y en general a cualquier persona que desempeñe una función determinada en la Administración Pública.

Ahora bien, es importante excluir de éste régimen de responsabilidades disciplinarias a los militares o servidores públicos del Estado en las Fuerzas Armadas (Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina) que, aunque son servidores públicos, no se encuentran contemplados en el régimen totalizador del título cuarto constitucional, pues el artículo 13 constitucional señala que “...subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”. Así, el artículo 49 de la Ley de Disciplina de la Armada de México contempla las faltas administrativas disciplinarias de los militares.

En cuanto a los sujetos de responsabilidad a que hace referencia el tercer párrafo del artículo 108 “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.” En este sentido, no es aplicable el régimen disciplinario de la Ley Reglamentaria del título cuarto constitucional, pues por la falta de relación jerárquica y por la ausencia de relación funcional con el Estado, no pueden ser considerados sujetos de responsabilidad administrativa.

De igual forma, el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a esta Ley a “...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.”, en materia disciplinaria “también están excluidos por la falta de relación jerárquica y funcional con el Estado”⁷⁶.

4.6. Principios que deben regir la responsabilidad administrativa disciplinaria.

El servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidad disciplinaria puede ser afectado no sólo en su dignidad sino además, en su patrimonio (sanción económica); en su actividad o medio de subsistencia y, en sus derechos civiles o políticos (inhabilitación o suspensión).

Es por esta razón, que sanciones tan severas deben de aplicarse con la más estricta observancia del derecho, que no dé lugar a arbitrariedades por las

⁷⁶ Cfr. SOBERANES, Fernández José Luis; Orozco Henríquez J. de Jesús, et al., Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1984, Edt. Manuel Porrúa, pág. 132.

autoridades disciplinarias y con un régimen claro y preciso que no contenga vaguedades o generalidades en la descripción de la ley, pues no por el hecho de ser procedimientos administrativos o internos o por la llamada "sujeción especial" de los servidores del Estado, deben de perder las garantías y principios que demanda cualquier Estado de Derecho.

En este sentido, autores como García de Enterría⁷⁷, Tomás-Ramón Fernández, Haro Belchez⁷⁸, Carlos A. Morales Paulín⁷⁹, sostienen que el derecho sancionador del Estado, del cual participa el derecho disciplinario, debe de estar regido y sometido a los siguientes principios elementales, para darles las garantías de seguridad jurídica y legalidad a todo presunto responsable: principio de legalidad; principio de tipicidad; principio de culpabilidad; principio de proporcionalidad; principio de presunción de inocencia; principio de prescripción, y principio de incompatibilidad *non bis in idem*.

Sin duda, estos principios tienen una vinculación primitiva con el derecho penal, pero a su vez la legislación, la jurisprudencia y la doctrina les van confiriendo fronteras particulares estructuradas en el campo sancionatorio o disciplinario de naturaleza administrativa.

Principio de legalidad. En el contexto constitucional mexicano el principio de legalidad se desprende del artículo 16 que comienza estableciendo que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papales y posesiones,

⁷⁷ Cfr. GARCÍA de Enterría Eduardo; Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. II, Sexta Ed. España, Madrid, 1999, Edt. Civitas, pág.172.

⁷⁸ Cfr. HARO Belchez, Guillermo, Op. Cit., pág. 180.

⁷⁹ Cfr. MORALES Paulín, Carlos A., Op. Cit., pág 414.

sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive** la causa legal del procedimiento...”

De lo anterior, se impone que el proceso disciplinario que se instaure con motivo de una responsabilidad administrativa, deberá:

- a. Sustanciarse ante autoridad competente. (Cfr. artículos 51, 52, 58 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos),
- b. El procedimiento se sujetará a las etapas y formalidades consignadas en la norma, (Cfr. artículo 64 de la Ley de Responsabilidades en cita), y
- c. El procedimiento iniciará por la identificación de la conducta del infractor con la hipótesis normativa., en este principio va íntimamente ligado con el la tipicidad, que en su momento se analizará. (Cfr., artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en cita).

La Primera Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) ha sostenido la siguiente tesis:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN- Requisitos que deben reunir los actos de autoridad para considerar que tiene esas características: El artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, debiendo entenderse por ello que deberán indicarse los actos realizados por el infractor así como las normas legales violadas por tal actuación, por lo que si en una actuación de autoridad se indican

tales extremos, debe entender introducir elementos, no señalados por la ley.” (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Época. Año VI. Núm. 70. Octubre de 1985, pág. 311.)”

Principio de tipicidad. La tipicidad es la descripción legal de una **conducta específica** a la que se conectará una sanción administrativa.

Este principio tiene un rígido contenido constitucional en materia penal a través del artículo 14, tercer párrafo, de nuestra Carta Fundamental que señala: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté **decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata**”, en materia administrativa existe un contenido lamentablemente menos apegado a la norma para integrar la tipicidad.

En otros términos, en tanto que en el Código Penal la conducta particular tiene aparejada una sanción particular, en la norma de responsabilidades se enuncia un código de conducta desarrollado con base en “deberes” que tiene que observar “todo servidor público”, pues en caso contrario se **podrán aplicar cualesquiera de las sanciones que en espacio ulterior establece la norma de responsabilidades.** (Cfr. Artículos 47 y 53 de la Ley en cita).

“Es justo decir que el estado actual de la “tipicidad” administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de los infractores, de tal suerte que

a conducta y circunstancias idénticas de los infractores han correspondido sanciones diferentes”⁸⁰.

- La tipicidad no sólo es pieza técnica. Es la secuela del principio legalista y de la garantía de libertad.

Principio de culpabilidad: La culpabilidad implica la imputación por la culpa con que se realizó una conducta sancionable.

Este principio está vinculado con la máxima de derecho que expresa que “la ignorancia de sus leyes no excluye su cumplimiento”, por lo cual todo servidor público deberá observar el acatamiento de las responsabilidades administrativas que fija la norma de la materia, misma que prevé en el caso de la Ley Federal en su artículo 63, que la autoridad disciplinaria se podrá abstener “de sancionar” al infractor, por una sola vez, cuando lo trate de hecho, que no revistan gravedad no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes u circunstancias del infractor ...”, dentro de los cuales pueden encontrarse el dolo o culpa para cometer responsabilidad.

Principio de proporcionalidad: El principio de proporcionalidad es identificado como un principio inherente al Estado de Derecho, a través del cual los deberes del ciudadano, del nacional y de la persona se reparten en forma equilibrada en razón de sus circunstancias generales. Debe recordarse que en el contexto constitucional el artículo 31, en su fracción IV, le impone a los mexicanos la obligación de “contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del

⁸⁰ MORALES Paulín, Carlos A., Op. Cit., pág. 414.

Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

En materia disciplinaria el principio de proporcionalidad obliga de acuerdo al artículo 54, de la norma federal de responsabilidades a que las cauciones que se impongan será el resultado de la ponderación de los siguientes factores.

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

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. En nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Principio de presunción de inocencia. Inspirada en el derecho penal el principio de presunción de inocencia se traduce en la fórmula de que “todos son inocentes hasta que se demuestre lo contrario.”

En el contexto normativo disciplinario parece cobrar realidad este principio cuando el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, en su fracción IV establece que:

“En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio (para la audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad disciplinaria) podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, su a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute ...”

Por su extensión la presunción de inocencia debe producirse se dé o no la suspensión interlocutoria del presunto responsable.

Principio de prescripción: Es por todos sabido que la prescripción en materia penal constituye un principio humano resultado entre otras, de las **reflexiones becarianas**⁸¹, tendientes a humanizar un derecho represivo como lo fue el derecho “criminal”.

Las prescripciones en materia disciplinaria están consagradas en el artículo 78 de la misma ley.

Principio de incompatibilidad *non bis in idem*. Si bien nuestra Constitución establece en su artículo 23 que: “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”, la propia norma constitucional establece en su artículo 109 la existencia de las responsabilidades política, penal y administrativa, y agrega el artículo que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones ... se desarrollaran autónomamente. No podrá imputarse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”

⁸¹ Refinamientos técnicos y principio de BECCARIA, antecedentes de las garantías individuales de todo reo.

De lo anterior se desprende que: a.) Los procedimientos, causales y sanciones resultado de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, por lo que la responsabilidad administrativa se puede fincar libremente sin vinculación alguna con las responsabilidades penal o política. b.) El principio *non bis in idem opera in genere* para las responsabilidades administrativas, penal o política, es decir que una vez concluido un proceso bien administrativo, penal o político con una resolución de condena o absolución, solo se podrá iniciar otro proceso de la misma naturaleza de concluido, invocando las mismas conductas encaminadas en el proceso resuelto.

Al respecto, por un mismo hecho se sufre, una doble punición (administrativa y penal) y, lo que resulta aún más grave, unos mismos hechos pueden estimarse de un modo por el juez penal y del otro completamente distinto por la autoridad administrativa. Esto va en contra de este principio, pues no sólo por la distinción formal que se hace el referido artículo 109 constitucional “distinta naturaleza”, se debe considerar respetado este principio. Pues todos los delitos tipificados como de servidores públicos, contienen penas similares a las sanciones más severas resultantes de responsabilidad administrativa, (multa, destitución e inhabilitación); por lo tanto, aunque los delitos afecten el orden general y las infracciones el interno a la organización estatal, se considera que cuando una conducta establezca la presunción de un delito, ya no se debiera actualizar un proceso disciplinario distinto al penal.

Al respecto Álvaro Bunster señala que “...el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos parece, es el de entender

que los dichos valores y deberes conforman una responsabilidad administrativa cuando no constituyen ellos la substancia de un tipo de delito, o dicho de otro modo, sólo surge una responsabilidad penal por el desconocimiento o transgresión de esos valores si ellos han sido captados por la descripción hecha por la ley penal en sus propios tipos⁸².

4.7. Análisis de la tipicidad de las faltas administrativas disciplinarias.

En el lenguaje común, tipicidad deriva de tipificar, que significa ajustar varias cosas semejantes a un patrón o norma común. Normalizar. Representar una persona o cosa las características de la raza, especie o clase a la que pertenece.

Ahora bien, en el ámbito jurídico Fernando Castellanos la describe como “el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la ley; la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Es, en suma, la acuñación o adecuación de un hecho a la hipótesis legislativa⁸³”.

Asimismo, este referido autor señala que ara Celestino Porte Petit la tipicidad es la adecuación de la conducta al tipo. El tipo es, para muchos, la descripción de una conducta **desprovista de valoración**; lo considera como **descripción legal de la conducta y del resultado** y, por ende, **acción y resultado quedan comprendidos en él⁸⁴**.

⁸² SOBERANES, Fernández José Luis; Orozco Heriquez, J. de Jesús, Op. Cit., pág. 10.

⁸³ CASTELLANOS Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Trigesimaoctava ed., México, 1997, Edt. Porrúa, pág. 168.

⁸⁴ *Ibid.*

Así, en el ámbito administrativo, para García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, la tipicidad **“es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa⁸⁵”**.

Así las cosas, se debe indicar que el concepto de tipicidad no sólo debe de utilizarse en materia penal. En este sentido, con un modo de atemperar la discrecionalidad de las autoridades disciplinarias, la Primera Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), ha sostenido la siguiente tesis donde utiliza la figura de tipicidad:

“FUNDAMENTACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN.- CASO EN EL QUE DEBE INVOCARSE LA FRACCIÓN APLICABLE.- Para que una resolución esté debidamente fundada es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. Por lo tanto, debe invocarse no sólo el precepto, sino también la fracción aplicable, cuando ésta resulta indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así por ejemplo, cuando se trata de **tipificar una fracción** o de imponer una multa que aparece determinada en una fracción específica del precepto conducente, la referencia de la fracción es indispensable para **tipificar la infracción** y fundamentar debidamente la resolución.” (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Época. Año VI. Núm. 70. Octubre de 1985, pág. 311).

⁸⁵ GARCÍA de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Op. Cit. 172.

Ahora bien de las definiciones y concepto de tipicidad, se pueden distinguir los siguientes elementos:

- 1.- Una descripción legal precisa desprovista de valoración.
- 2.- La sanción conectada de manera específica a la descripción legal.

4.7.1. Una descripción legal precisa y desprovista de valoración.

Esta descripción debe contener las hipótesis normativas y la escala de las sanciones y la correlación entre unas y otras, de tal modo que el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta.

Así, se respeta el principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las **conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación**; que no se cumple si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los servidores públicos puedan predecir las consecuencias de sus actos, esto significa: *Lex certa*.

Tanto la Constitución Política, como la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establecen, lamentablemente, las causas que originan la responsabilidad administrativa disciplinaria de manera positiva y las denominan "obligaciones de los servidores públicos"; cuando en primer término la obligación

nace del incumplimiento de un deber, por lo que en realidad lo que se enumera son deberes.

Ahora bien, el artículo 47 de la citada ley, como lo reconoce su exposición de motivos, es un intento por establecer un código de conducta, por lo tanto plasma deberes, pues los códigos de conducta no parten de la naturaleza jurídica sancionadora, es decir, son meros enunciamientos deontológico que buscan un patrón ético de los integrantes de una asociación. Por lo tanto, no pueden derivar sanciones de su incumplimiento, toda vez que al no ser ley no provee coercitividad. Su función es servir de guía para un comportamiento aspiracional.

Es por lo anterior, que la enunciación de causas de responsabilidad administrativa, en forma de deberes se considera un error contrario a los principios de tipicidad, de legalidad y de libertad. Lo anterior por no estar descritas las causas de responsabilidad en forma limitativa, que den certeza a su cumplimiento, sino de forma ilimitada.

Así, el artículo 47 expresa “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones...cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan...”

...

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y...

Como se puede observar, las conductas que pueden ser valoradas como incumplimientos de las obligaciones establecidas en este precepto general y por ende castigadas con sanciones disciplinarias, no están delimitadas o tipificadas, generando con ello, una amplísima discrecionalidad valorativa para la autoridad disciplinaria y el menoscabo en la certeza jurídica del servidor público supuestamente responsable.

A efecto de abundar sobre el tema, el artículo 47, Capítulo I, Título tercero de la Ley reglamentaria, así como el artículo 113 constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos; ahora bien, todas las normas del derecho público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etcétera, por lo tanto habría que especificar y precisar las “causas de responsabilidad” en cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica.

Por otra parte, también el principio de tipicidad exige que la descripción de las faltas administrativas disciplinarias se enuncien de manera clara y desprovista de valoraciones o de indeterminaciones.

Al respecto, el derecho disciplinario se ha caracterizado por la ausencia de esta exigencia, por lo que de manera ejemplificativa se señalarán algunas causas que contemplan los ordenamientos correspondientes (énfasis del autor):

En artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades:

I.- Cumplir con la **máxima diligencia**

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

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

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos **dicten en el ejercicio de sus atribuciones**;

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

XIX.- Atender con **diligencia** las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, **cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público**

que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- 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, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

El artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las que se pueden destacar:

I. **Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial**, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que **genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;**

II. **Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional** que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;

III. **Tener una notoria ineptitud o descuido** en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

.....

VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier **acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;**

VIII. No **preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial** en el desempeño de sus labores;

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional.**

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 50 y 51: (Causas de responsabilidad)

I. **No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del Ministerio Público de la Federación;**

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. **Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;**

III. **Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;**

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo **acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o**

manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular **se opondrán a cualquier acto de corrupción;**

VIII. **Velar por la vida e integridad física** de las personas detenidas o puestas a su disposición;

XII. **Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;**

En el artículo 47 del Reglamento de Carrera de Agente de Ministerio Público Federal

VI. **Incurrir en cualquier otra falta de probidad u honradez en el desempeño de su trabajo.**

VII. Cometer actos de violencia, amagos, injurias, malos tratos o faltas de respeto contra sus superiores, compañeros o subordinados, ya sea **dentro o fuera de las horas de trabajo;**

XI. **Arriesgar por imprudencia grave, descuido manifiesto** o en forma intencional, el desempeño de una comisión;

XIV. Tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquier otra disposición, o impedir su ejecución;

XVII. Revelar asuntos secretos o reservados de que tuviera conocimiento por razón de sus funciones;

El artículo 58 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano:

III. Incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

IV. Actuar con deslealtad al país o a sus instituciones;

V. Estar sujeto a proceso por delito intencional;

VI. Ser condenado por sentencia dictada por delito intencional;

XII. Incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero.

Como se puede observar, en todos estos ordenamientos existen, como base de la hipótesis normativa, conceptos indeterminados y/o mal empleados, que generan vaguedades imprecisas o contradictorias, pues no se refieren a conceptos concretos. Pues qué se debe de entender por máxima diligencia, debidas reglas del trato, notoria ineptitud, falta de probidad o descuido

manifiesto; o por las expresiones como: debidas reglas del trato; actos que atenten a vulnerar la independencia; o bien, que escapen de la naturaleza disciplinaria: estar sujeto a proceso por delito intencional; incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero.

Para abundar en el tema, cabe citar los argumentos expuestos por el Diputado Antonio Gershenson con relación al contenido del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, registrados el Diario de Debates en la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, de la LII de Legislatura:

"... hay un listado de obligaciones, el que no las cumpla le viene una lista de sanciones de manera genérica. Entre estas obligaciones, voy a entresacar algunas, se incluyen. Abstenerse de cualquier acto y omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio del trabajo que se realiza, utilizar la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente por lo fines a que estén afectos. Aquí la ley no nos dice que la ley señale como secreta o reservada, sino nada más se dice "reservada". Queda a interpretación del jefe inmediato- como veremos mas adelante- qué es "reservado".

Otro punto: observar buena conducta en su empleo. ¿Puede haber una obligación más general que ésta, más genérica y más vaga?"

De lo antes expuesto, es resultante que el régimen disciplinario vigente carece de total apego al principio de tipicidad que la doctrina propugna en la búsqueda de un Estado de derecho pleno que no da cabida a la impunidad y discrecionalidad de autoridades sancionadoras.

Si bien es cierto que el servidor público está sujeto al poder disciplinario del Estado, esto no debe entenderse como causa para que esta función estatal, de cabida a la arbitrariedad y la impunidad de las autoridades disciplinarias, pues no por el hecho de ser considerado servidor público se debe interpretar que por tal situación se pierden derechos o garantías que todo Estado de Derecho impone.

Además, si bien es cierto que el principio de tipicidad es primitivo del derecho penal, también lo es, que su aplicación se obedece a que las penas severas que la origina. no se dejasen a la arbitrariedad de un individuo, siendo así, las sanciones disciplinarias participan de igual severidad, por lo tanto. se debe garantizar su plena legalidad y precisión como en materia penal.

4.7.2. La sanción conectada de manera específica a la descripción legal.

Al respecto, no existe la descripción graduada y conectada entre las infracciones disciplinarias y las sanciones, pues la autoridad disciplinaria por disposición legal, a su juicio subjetivo impondrá cualquiera de las sanciones disciplinarias por cualquier infracción realizada por el servidor público.

Es de lamentarse esta situación, pues queda al arbitrio de la autoridad disciplinaria la imposición de infracciones severas, que ameritan la máxima seriedad para evitar el ejercicio caprichoso de la facultad de determinación de dichas responsabilidades y el despotismo en la actividad sancionadora.

Es necesario para los integrantes de esta área de las atribuciones disciplinarias, “tener amplia formación jurídica, y particularmente una capacidad que lo provea de conocimientos adecuados acerca del hombre como factor de la ley”⁸⁶.

En este sentido es de notoria importancia la falta de seriedad que se ha dado a la selección de autoridades disciplinarias en sus puestos titulares, pues en muchos de los casos no se les exige siquiera (a excepción de en el Poder Judicial) tener el título de Licenciado en Derecho, de lo que resulta lógico, su poca capacidad jurídica y de arbitrio para realizar tan trascendentales funciones.

La concretización y determinación de las faltas administrativas disciplinarias correlacionadas con las faltas administrativas disciplinarias, reduce el arbitrio de la autoridad, obligando a sancionar con un criterio objetivo y especificado en la ley, produciendo así, certeza jurídica del régimen disciplinario.

4.8. Las Sanciones Disciplinarias.

Las sanciones⁸⁷ disciplinarias que se ejercen a los sujetos responsables de las faltas administrativas disciplinarias, según el artículo 113 constitucional y el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades, podrán consistir en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica, y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

⁸⁶ Cfr. VARGAS Chavez, Luis Gilberto, Op. Cit., pág. 66.

Pese a la consignación de la ley la norma es omisa por cuanto a la naturaleza y contenido de cada sanción, por lo que se definen doctrinalmente:

Apercibimiento. Se considera una prevención del órgano competente al responsable para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad, y hacerse acreedor de una sanción mayor⁸⁸.

Amonestación. Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función.

Destitución. Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efecto el nombramiento (convenio) que formaliza la relación jurídica laboral con el Estado.

Sanción económica. Es la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar al Estado, (Hacienda Pública) una cantidad líquida, en su equivalente en salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal,, calculados en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicio o por la obtención indebida de beneficios económicos.

⁸⁷ Sanción significa hacer inviolable, y por eso vigorizar alguna cosa; Kant y por Kelsen, le dan el significado de castigo para los actos desordenados.

⁸⁸ ORTÍZ Soltero, Sergio Monserrit, Op. Cit., pág. 152.

Es importante destacar que es el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo a las circunstancias que parten de cada caso, que implican la individualidad de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades.

Inhabilitación temporal. Consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

Cabe señalar que esta sanción, según lo establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad, puede ser de 1 a 20 años de inhabilitación, según la conducta del servidor público revista el carácter de grave. La gravedad como se señaló es calificada discrecionalmente por la autoridad del órgano disciplinario.

Establece el propio artículo 53 que cuando una persona haya sido inhabilitada por un término mayor de diez años, se requerirá que el titular de la entidad o dependencia en donde deba ingresar el inhabilitado, toda vez de haber cumplido con el término de la sanción, deberá dar aviso a la Secretaría de los motivos que inspiran la contratación, "Como se observa en la práctica una inhabilitación superior a diez años produce de facto una inhabilitación perpetua, máxime si se tiene presente que la inobservancia de lo anterior será causa de responsabilidad administrativa para quien realice la contratación, quedando sin efectos el nombramiento o contrato realizado"⁸⁹.

⁸⁹ Cfr. MORALES Paulín, Carlos A., Op. Cit., pág. 444.

4.8.1. Graduación de las fracciones administrativas disciplinarias.

Las infracciones de una forma poco clara se deducen que podrán ser clasificadas en mayores, menores, graves y leves.

Por lo que respecta a las mayores y menores se establece un principio cuantificativo que parte de la cantidad determinada del daño p perjuicio que la conducta del infractor ocasionó en salarios mínimos mensuales en el Distrito Federal.

Así tenemos que el artículo 62 de la ley en la materia señala que : “Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría...” y en el 63 se refiere a “...hechos que no revisten gravedad no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado, por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 62, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la competente para conocer de infracciones mayores, las cuales, en los términos de los artículos 56, fracción VI, y 60 de la propia ley, son aquellas cuya sanción excede doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Al respecto es importante señalar, que la calificación de “infracción mayor” se sustenta en la sanción aplicable, lo cual resulta un defecto de técnica jurídica,

puesto que la calificación de un hecho o situación debe hacerse por su propia naturaleza, máxime, que las infracciones disciplinarias no siempre acarrearán como resultado un daño cuantificable en dinero.

Así, el artículo 55 de la ley impone que en el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por el incumplimiento de la obligación establecidas se aplicará dos tantos del lucro obtenido o del daño o perjuicio ocasionado. De lo que se desprende que si las sanciones mayores son las que impone la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cantidades superiores a 200 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y su cuantificación corresponde a dos tantos de la lesión que produjo el hecho ilícito y necesariamente la infracción mayor será aquella en que el daño o perjuicio causados o el beneficio obtenido, haya sido mayor de cien veces el salario mínimo mensual.

Por otra parte, con relación a la calificación de lesiones graves y leves la situación no es más afortunada. De acuerdo con la fracción I del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades, para imponer las sanciones se deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad, mismo elemento que se debe considerar para el conocimiento de los hechos y para abstenerse de sancionar al infractor, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 57 y el artículo 63 de la propia ley.

Para Luis Humberto Delgadillo, “el único elemento que podría servir de punto de partida de las facultades para hacer esta diferenciación, son los términos de prescripción de las facultades para castigar la comisión de las infracciones, que

conforme al artículo 78 de la ley puede ser de uno a tres años, con base en el contenido económico del ilícito, de tal forma que las infracciones leves serían las que prescriben en un año y las graves en tres⁹⁰.

De lo anterior, se puede considerar que la calificación de las infracciones es imprecisa, pues la ausencia de elementos claros que permitan distinguir entre las infracciones. Además esta imprecisión, permite la posibilidad que arbitrariamente las autoridades disciplinarias valoren cuando es grave, leve o mayor o menor. Asimismo, no establece con claridad los efectos de cada una de las graduaciones anteriores.

Por otra parte, el criterio que predomina en las graduaciones es solamente económico, y por lo tanto, incongruente con la naturaleza misma de las infracciones, que están regidas por principios que buscan asegurar el buen funcionamiento estatal.

Por lo tanto, la vaguedad de la ley en cuanto a la graduación de las infracciones, que se resume en falta de tipicidad, produce la ausencia de certeza y seguridad jurídica para el servidor público sometido a un procedimiento administrativo disciplinario, produciendo con ello un daño ilegítimo en la imposición de una sanción arbitraria.

4.9. El procedimiento administrativo disciplinario.

⁹⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 12.

No existe uniformidad doctrinal por cuanto hace a la identificación de las instancias y etapas que integran el procedimiento administrativo disciplinario, pero se pueden distinguir las siguientes:

Investigación. La iniciación del procedimiento administrativo disciplinario puede tener lugar: a instancia de parte, o de oficio.

En el inicio del procedimiento la instancia de parte surge de conformidad con el artículo 49 cuando el público interesado acude a las unidades de quejas de los órganos de gobierno para "presentar queja y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Ahora bien, en el inicio del procedimiento a instancia de parte se deben integrar dos elementos:

- a) La presentación de la queja, que exterioriza la inconformidad, y
- b) La narración de los hechos, que configura la denuncia.

En relación al inicio del procedimiento de oficio, este emerge del artículo 62 que señala "...Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría (de la Contraloría) apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de la entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia."

II: Instrucción. Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos de artículo 64 de la propia ley.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados, dándose oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

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

La audiencia se deberá llevar a cabo los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con la formalidad que de manera supletoria exige el Código Federal de Procedimientos Civiles. Y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público.

Esta etapa es muy importante pues se debe preparar el expediente con pleno respeto a las disposiciones legales para que las autoridades sancionadoras cuenten con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta

equivalente a la del proceso, que se realiza 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.

Decisión. Integrado el experimente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimientos entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada al instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Si el presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, en cuyo caso el artículo 76 de la ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o inhabilitación.

También hay que hacer notar en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos no impliquen infracciones graves, no constituyan delito, el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten.

Ejecución. En términos del artículo 75 de la ley, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, obedece a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica.

Resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponde para los efectos de su cobro.

Aunque la sanción puede ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo, puede ser suspendida por la promoción del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, y cuando la autoridad administrativa niegue, no acepte la garantía requerida, o reiniciara la suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

La regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades, resulta contraria a la equidad, debido a que sólo prevé para el caso que se promueva el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado opta por el juicio de nulidad, lo cual ha dado lugar a una desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectados en condiciones jurídicas diferentes ante uno u otro procedimiento.

Por último es importante señalar, que según el artículo 68 de la ley en comento, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará un registro de las

sanciones impuestas a los servidores públicos, actividad que ha sido arduamente criticada por considerarla una lista negra ilegítima y discriminatoria.

CONCLUSIONES

El régimen disciplinario de los servidores públicos es efectivamente susceptible de mejorar, pues en su conformación no se incluye la relación de tipicidad de las faltas y las sanciones administrativas disciplinarias.

Por tal motivo, resulta conveniente resaltar las siguientes conclusiones que deben ser consideradas a efecto de procurar la adecuada sustentación preventiva y punitiva de las faltas administrativas disciplinarias de los servidores públicos en concordancia con el Estado de Derecho:

Primera. El poder disciplinario del Estado es consecuencia lógica de la personalidad del Estado, pues a través de esta facultad, se logra mantener el orden y la cohesión entre las personas físicas que actúan por él (servidores públicos) buscando el buen funcionamiento de su actuar y el cumplimiento de los cometidos que la ley establece.

Segunda. El poder disciplinario del Estado se establece en un régimen jurídico que rige a los servidores públicos, y es a través de la responsabilidad administrativa disciplinaria que se castigan, por medio del superior jerárquico, las conductas contrarias a la disciplina.

La naturaleza del régimen disciplinario ésta identificada con el Derecho Administrativo, pero la evolución que ha tenido en sus propios procedimientos, sus sujetos y los principios que lo rigen, han hecho que la doctrina reconozca su autonomía.

Tercera. Desde la Constitución de Apatzingán de 1814, hasta la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 "Ley de López Portillo", todos los ordenamientos jurídicos se enfocaron en el desarrollo de responsabilidades penales o políticas de los servidores públicos, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas disciplinarias en forma confusa entre aspectos meramente administrativos o laborales.

Cuarta. La función pública es la actividad establecida y regulada por la ley, que desarrollan los servidores públicos al expresar la voluntad del Estado. El término servidor público es resultado de esta situación funcional y no se refiere a situaciones laborales, aunque se encuentren íntimamente ligadas.

Quinta. En el año de 1982, se introduce al sistema jurídico mexicano, un régimen de responsabilidades administrativas disciplinarias que parte de un programa de gobierno denominado "Renovación Moral de la Sociedad", donde se incluyen valores morales en el Título IV constitucional, que deben regir la función del servidor público. De estos principios morales y la confusión de instrumentos propios de ella (código de conducta) se desprende una regulación afectada por términos sumamente valorativos o indeterminados que crean vaguedades e imprecisiones, restando así una mala técnica legislativa.

Sexta. Las faltas administrativas disciplinarias y las sanciones aplicables a los servidores públicos que resultan de éstas atentan contra el principio de tipicidad. Estas imprecisiones son fuente de discrecionalidad y con ello de arbitrariedad

para los representantes de los órganos disciplinarios que se ven dotados de amplísimas facultades disciplinarias.

Séptima. Se propone que las faltas administrativas disciplinarias estén contempladas en la ley de forma prohibitiva y no obligacional. En una redacción taxonómica. Que se encuentren plenamente identificadas en los ordenamientos de la materia de forma limitativa, excepcional y no abierta. Que la descripción legal de la hipótesis normativa no contenga como base elementos indeterminados o valorativos, o si fuere el caso, que la ley defina que se debe de entender por estos conceptos.

Octava. Se deben conectar la sanción con la descripción legal de forma precisa para que exista certeza de la consecuencia jurídica al actualizar la hipótesis normativa. Se debe exigir a los representantes de los órganos disciplinarios, tener amplios conocimientos jurídicos (ser licenciado en Derecho) por la exigencia de tal delicada función del Estado.

Resulta obvio que las anteriores conclusiones son de carácter general y que las mismas pueden ser catalogadas como meras sugerencia; sin embargo están sustentadas en el análisis de parte dogmática y del régimen disciplinario de los servidores públicos, cuando a juicio del sustentante se debe enfatizar en la vertiente normativa que garantice la plena libertad y certeza jurídica de aquellas personas que desarrollan funciones para el Estado.

Se deja el presente trabajo para simiente para posteriores investigaciones específicas.

BIBLIOGRAFÍA:

ACOSTA, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; Duodécima Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

ARROYO, Herrera Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público; Editorial Porrúa, México, 1995.

CARDENAS, F. Raúl, Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; Editorial Porrúa, México, 1982.

CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal; Trigesimoctava Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

CASTRO, Estrada Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México; Editorial Porrúa, México 1997.

DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo; Segunda Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.

DROMI, José Roberto, Manual de Derecho Administrativo; Tercera Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1994.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública; Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1997.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Tercera Edición, Editorial Porrúa; México, 1998.

FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México 1995.

GABINO, Fraga, Derecho Administrativo; Vigesimoctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo; Tomo I, Sexta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996.

GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Teoría del Derecho administrativo y crítica a al forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, México, 1993.

HERRERA, Pérez Agustín, Legislación Federal sobre responsabilidades de los servidores públicos; IAPEM, México 1998.

HARO Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario de la Función Pública, Experiencias Comparadas; Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La Ética en el Servicio Público, Deontología del Servidor Público; Serie Praxis 87, Instituto Nacional de Administración Pública, A..C., México, 1998.

KELSEN, Hans, Teoría General de Derecho y del Estado; Editorial UNAM, México, 1983.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Ética en el Servicio Público; Colección de Estudios, Editorial OCDE; Madrid, 1997.

MORALES, Paulín Carlos A., Derecho Burocrático; Editorial Porrúa, México 1995.

LAFUENTE, Benaches Mercedes, El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado; Editorial Tirant lo blanch, Madrid, 1998.

LANZ, Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes históricos y legislativos; Segunda Edición, Editorial Secretaría de la Contraloría de la Federación, México, 1993.

LORIA, Gutiérrez José, .et al., Estudios Jurídicos en Honor de Raúl F. Cárdenas; Editorial Porrúa; México, 1983

LUCERO, Espinosa Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; Quinta Edición; Editorial Porrúa, México, 1998

ORTIZ, Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos; Editorial Porrúa, México, 1999.

RECASÉNS, Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho; Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

REYES, Tayabas Jorge, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Procuraduría General de la República, México, 2000.

SÁENZ Arroyo José, La Renovación Nacional a través del Derecho; Editorial Porrúa, México, 1988.

SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo; Tomo primero, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

SOBERANES, Fernández José Luis; Orozco Hernández J. de Jesús, .et al., Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

VARGAS Chavez, Luis Gilberto, Atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal; Editorial Edal Ediciones S.A. de C.V.

VILLORO, Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho; Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Legislación Consultada.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, promulgada el 5 de febrero de 1917.

LEY DE DISCIPLINA DE LA ARMADA DE MÉXICO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Diciembre de 1978.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1999.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, es de la Asamblea de Representantes.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

Otras publicaciones:

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión celebrada el 27 de diciembre de 1982, Primer Periodo, LII Legislatura.