

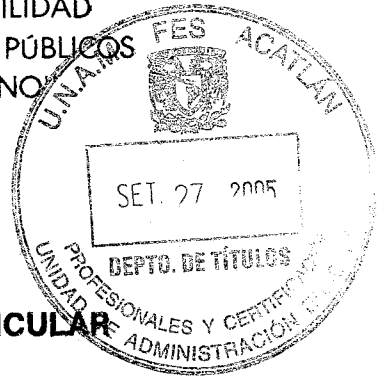


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**"LA IMPORTANCIA DE LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO"**



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIRIAM JAQUELINE VICTORINO MORENO

ASESOR: LIC. JUAN FRANCISCO GONZALEZ NÚÑEZ

SEPTIEMBRE 2005

M348455



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM, segundo hogar de todo universitario.

A mis maestros del Seminario, Lic. Alfonso Rodríguez Montañéz, Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez, Lic. Bertrán Velásquez Gómez, Lic. Roberto Tinajero Barrera, por su dedicación, su paciencia y apoyo para la culminación de este sueño.

A mi asesor, Lic. Juan Francisco González Núñez, por su apoyo incondicional, por compartir sus conocimientos, por ser un gran ser humano al cual le debo este logro, gracias.

A Dios, es maravilloso amar, vivir, sonreír y soñar, cuando hay tantos que odian, lloran y se revuelven pesadillas. Es maravilloso tener un Dios en quien creer, cuando hay tantos que no sienten consuelo ni tienen fe. Gracias por haberme dado la vida, por estar siempre a mi lado y por ver culminado mi sueño.

A mi madre, por ser la persona más importante en mi vida, la cuál siempre me ha brindado su apoyo, ha guiado mi camino, gracias por amarme.

A mi padre, te dedicó este trabajo, espero no haberte defraudado, porque mi mayor aliciente es que te sientas satisfecho con todo lo que realizo, ya que todo está hecho, pensando siempre en ti.

A mis hermanos Noé y Yazmín, por su amor y cariño.

A mis abuelitos mamá Ofelia y papá Emilio aunque físicamente ya no están conmigo, yo se que espiritualmente siempre lo estarán, los amo.

A mis sobrinas Jessy y Ashley, gracias por existir.

A Lile, por su apoyo, por escucharme y brindarme su cariño incondicional.

A Fide, por apoyarme, amarme y escucharme.

A mis amigas Leti y Magda, por su ayuda incondicional para la elaboración de este trabajo.

A la familia Loa Sánchez, por su apoyo y cariño incondicional.

A mis amigos Claudia, Saúl, Estela y todas aquellas personas con las cuales he compartido parte de mi vida gracias.

ÍNDICE

Introducción.....	Págs. V
-------------------	------------

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1.1. Época Prehispánica.....	1
1.2. Época Colonial.....	3
1.2.1. Generalidades del Juicio de Residencia.....	6
1.2.2. Constitución de Cádiz 1812.....	7
1.3. Antecedentes Legislativos en México.....	10
1.3.1. Constitución de Apatzingan 1814.....	10
1.3.2. Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1814-1857.....	11
1.4. Reglamentación en la Constitución de 1857.....	17
1.4.1. La "Ley de Juárez".....	18
1.4.2. La "Ley de Porfirio Díaz".....	20
1.5. La Constitución de 1917.....	21
1.5.1. La "Ley Lázaro Cárdenas".....	22
1.5.2. La "Ley López Portillo".....	25
1.6. La Reforma Constitucional de 1982".....	27
1.7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	29

CAPÍTULO II

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1. La Función Pública.....	33
2.1.1. Definición.....	33
2.1.2. Características.....	35
2.2. La Administración Pública.....	36
2.3. El Servicio Público.....	38
2.3.1. Definición.....	39
2.3.2. Clasificación.....	40
2.4. El Servidor Público en la función pública.....	43
2.4.1. Definición.....	43
2.4.2. Clasificación.....	44
2.4.3. Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos.....	46
2.5. Etimología y significado de la Responsabilidad.....	48
2.6. Tipos de Responsabilidad.....	51
2.6.1. Responsabilidad Civil.....	51

2.6.2. Responsabilidad Política.	53
2.6.3. Responsabilidad Penal.	57
2.6.4. Responsabilidad Administrativa.	60

CAPÍTULO III

LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. Definición de Ética.	63
3.2. Relación entre la Ética y la Administración Pública.	64
3.3. Principios éticos de la Administración Pública.	67
3.3.1. Principio de Legalidad.	74
3.3.2. Principio de Honradez.	75
3.3.3. Principio de Lealtad.	76
3.3.4. Principio de Imparcialidad.	77
3.3.5. Principio de Eficiencia.	78
3.4. La importancia de los valores en los Servidores Públicos.	78
3.4.1. Profesionalismo.	82
3.4.2. Transparencia.	83
3.4.3. Respeto.	84
3.4.4. Integridad.	85

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO

4.1. El Marco Jurídico de los Servidores Públicos.	87
4.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos de México.	88
4.1.2. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	91
4.2. La necesidad de programas de formación y actualización ética para los Servidores Públicos.	95
4.3. Propuesta para fomentar los valores y virtudes de la ética en los Servidores Públicos.	98
Conclusiones.	103
Bibliografía.	107
Hemerografía.	108
Diccionarios jurídicos.	109
Legislación.	109

INTRODUCCIÓN

Indiscutiblemente la conducta de nuestros servidores públicos, en los últimos años, ha sido motivo de innumerables críticas, ya que es obvio que en la mayoría de los casos actúan anteponiendo sus intereses, al interés social que están obligados a proteger durante su encargo como servidores públicos.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, ha establecido las bases para que los gobernados puedan reclamar de las personas que representan a una autoridad cualquier abuso en su persona, derechos o posesiones, delimitándose claramente la responsabilidad civil, penal, política y administrativa de los servidores públicos.

El objetivo del presente trabajo es inducir y motivar a los Servidores Públicos al buen desempeño de sus labores de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de esta manera asegurar el buen ejercicio de la Función Pública.

El propósito de esta investigación se refiere únicamente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que es precisamente la que rige la conducta del servidor público, encauzándola a la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su encargo.

En México es sistema de responsabilidades administrativas, resulta ser un pilar fundamental para el control de la gestión pública, así como para el correcto manejo de los recursos públicos. Lamentablemente en nuestro país se parte del supuesto de desconfianza previa hacia los servidores públicos, en consecuencia; el 13 de marzo del 2002 fue integrado un nuevo sistema de responsabilidades al

Públicos, constituyendo el elemento básico del marco jurídico al que me referiré, ya que es el instrumento legal que reglamenta el régimen de la responsabilidad del servicio público consignado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el primer capítulo de este proyecto trato lo relativo a los antecedentes de los sistemas que han regulado las responsabilidades de los servidores públicos, desde la época prehispánica, hasta nuestros tiempos, para poder determinar los mecanismos en que se desarrollaban y la vinculación que tienen con los sistemas actuales.

En el segundo capítulo expongo de manera muy general que es la función pública, como se estructura y a quienes se les ha encomendado la función de satisfacer esos servicios. También definiré al servicio público, que es una de las actividades de la administración pública; y a los sujetos encargados para realizar esta función que son los denominados servidores públicos como los delegados de la función de la administración pública y que son un elemento importante por que representan físicamente a la administración pública, también mostrare los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos como: la penal, civil, política y la administrativa que es la que nos referiremos principalmente.

En el tercer capítulo hago referencia a la ética, ya que es parte fundamental del presente trabajo; su relación con la administración pública y los principios y valores fundamentales en los servidores públicos; los cuales se encuentran establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el capítulo cuarto, establezco el marco jurídico a que está sujeto el servidor público, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual expongo los artículos del capítulo que la rigen; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual pretende analizar la regulación existente en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, análisis que nos permite exponer las posibles propuestas para que el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sea claro, equitativo, apegado a derecho y en el cual imperen los valores éticos para que exista un mejoramiento en la conducta del servidor público y por ende en la función pública.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Época Prehispánica.

De esta época me referiré únicamente al reino azteca por ser el antecedente de mayor importancia para el tema a tratar.

"Los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, de la que se encontraba al frente el señor del primer reino citado pero que conservaban en cuanto a su régimen interior cada uno su independencia absoluta".¹

Estos reinos estaban integrados por pueblos de distinta raza, que fueron dominados a través de las armas y conquistados por los aztecas los cuales eran tributarios de la corona y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que les era fijada, es decir, los pueblos conquistados pagaban tributos a la corona de México con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al Rey.

La organización y control, de la Hacienda Pública fue administrada por el Cihuacóatl quien era la máxima autoridad y de quien dependía el Hueycalpíxqui o Calpíxqui mayor.

"El Calpíxqui mayor estaba encargado de recoger todo lo que los Calpíxque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos".²

¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos". Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1987, pág. 26

² López Austin, Alfredo. "La Constitución Real de México". 7ª edición Editorial Porrúa, México. 1982 págs. 214-216.

“También llevaba el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del Reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que eran destinados, demostrando así un avance administrativo por aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias”.³

Lo anterior, pienso que constituye un antecedente de lo que sucede actualmente, ya que el presupuesto del que dispone la Administración Pública Federal está determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse precisamente a esa actividad, para lo cual hay organismos de control encargados de su cumplimiento y que en aquella época le correspondían al Cihuacóatl.

La mayor parte de los cargos de Gobierno tenían carácter electivo, cada Calpulli entendiéndose como “la agrupación o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas”, poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendían las escuelas y castigaban los delitos.

Las sanciones impuestas en esa época a los servidores públicos por sus conductas ilícitas fueron muy rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco.

Lanz Cárdenas menciona que dichas penas iban desde la simple amonestación al Juez Prevaricador por parte de sus compañeros, en los actos no graves, y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.⁴

³ Chavero, Alfredo. “México a través de los Siglos”, Tomo I, Libro Cuarto, capítulo XIII, Cumbre, México 1958 pág. 652.

⁴ Lanz Cárdenas, “La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos”, Ob. Cit. (cita 1), Págs. 28-31.

Al respecto Alfredo Chavero comenta: "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes por ejemplo, el embriagarse o el cohecho, si no era grave el caso los amonestaban sus compañeros, en caso de reincidencia se les privaba del cargo y si cometían una gran injusticia el rey mandaba matarlos".⁵

Respecto a los funcionarios encargados de la administración fiscal a los cuáles se les conocía como Calpixque, que significaba persona encargada del pago de los tributos a favor del gobierno, cabe señalar que "si estos incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa".⁶

Consideró que los antecedentes prehispánicos que se mencionan son de gran importancia ya que los requisitos y exigencias que se establecieron para el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en esa época eran muy severos y las sanciones que se mencionan como castigo al incumplimiento de sus obligaciones pudieron haber sido observadas en la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues dicha ley establece en su artículo 13 como sanciones, la amonestación, suspensión, destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública al igual que en el reino azteca, mismas que se analizaran en el capítulo IV.

1.2. Época Colonial.

Este período comprendió tres siglos que datan desde el siglo XVI hasta el XVIII y se inició con la llegada de los españoles al Continente Americano y específicamente a lo que después se llamó la Nueva España, concluyendo con la Independencia en el año de 1810.

⁵ Chavero, Alfredo, "México a través de los Siglos" Ob. Cit. (cita 3), Pág. 656.

⁶ Chavero, Alfredo, "México a través de los Siglos" Ob. Cit. (cita 3), Pág. 633.

En la época colonial nuestras características temperamentales, como pueblo; están asignadas por nuestros ancestros, así, tenemos el recio temperamento indígena, pero su herencia legislativa está por completo perdida.

En cambio, en la fusión heredamos el temperamento español también y con él por ser el dominante, adquirimos la tradición legislativa que durante tres siglos nos rigió y de la que a grandes rasgos podemos analizar brevemente en cada época.

La organización administrativa de la Hacienda en aquella época tenía varias características generales, el maestro Lanz Cárdenas menciona lo siguiente:

La unidad en el objeto que consistió en que el Rey encarnaba al Estado y por lo tanto a él le correspondía en propiedad los bienes de un territorio con lo que existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco.

La centralización o autonomía de las regiones o distritos administrativos que consistía en que los oficiales reales que administraban las cajas reales no mantenían relaciones directas con el poder central, ni con el Rey, ni tampoco Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

Una de las características más destacadas del sistema administrativo de la Colonia era la actuación Colegiada ya que los Oficiales Reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación era sancionada pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.

Toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la actividad financiera tuvo su origen en la Corona, ya que todas aquellas disposiciones relacionadas y que eran expedidas por los órganos de Gobierno de la Administración de la Colonia necesitaban ser confirmadas por el Rey lo que provocaba una homogeneidad en el sistema.

Por último Lanz Cárdenas señala la originalidad respecto de la organización castellana la cual se daba en virtud de la importancia financiera que representaban las colonias españolas y consistía en que todo el sistema fiscal en general o en su mayor parte provenía de Castilla pero el ingreso importante eran los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, las cuales estaban administrados directamente por funcionarios de la Corona como eran los Oficiales Reales.

Asimismo menciona que "el sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la administración central, esto es, el Monarca y el Consejo de Indias y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda".⁷

En la Ley de Indias creada para las colonias de España en América, se ordenaron de manera sistemática las disposiciones emitidas, tratando con ellos de limitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España. Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleos públicos.

El Maestro Lanz Cárdenas comenta que debido a las dificultades que presentaba el gobernar desde la península a los territorios conquistados, tomando en cuenta los medios de comunicación tan irregulares que existían, se hizo necesario que se contará con instrumentos efectivos de control de los funcionarios para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.⁸

De los medios de control generales que se implementaron en la Colonia destacaré únicamente el Juicio de Residencia, ya que fue el instrumento que se consideraba más efectivos en esos tiempos.

⁷ Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1), Pág. 34.

⁸ Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1) Pág. 56.

1.2.1. Generalidades del Juicio de Residencia.

Se ha definido al Juicio de Residencia como "La cuenta que se tomaba de actos cumplidos por el funcionario público al concluir el desempeño de su cargo".

"Cabe hacer notar que el nombre del juicio proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer -residir – obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario".⁹

En el período novo hispano, la responsabilidad de los funcionarios públicos se exigía a través de un procedimiento de instrucción a cargo de "Funcionarios Especiales", en el cual eran sometidos los funcionarios reales, cuando se presentaba cualquier persona que se sintiese agraviada; haciendo su reclamación ante el Tribunal que era personificado en un Juez (oidor), designado por el Rey, si el residenciado era el Virrey, y el fallo era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario, aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernamental.¹⁰

En el año de 1527, aparece la primera Cédula en que Carlos V se refiere a la audiencia de la Nueva España, pero es otra cédula fechada en Burgos en diciembre de ese mismo año, cuando se crean cuatro oidores y un presidente para la audiencia, fijándose así también su territorio. En la citada Cédula se ordenaban las disposiciones de la audiencia, la fuerza de los mandatos del rey y que todas las apelaciones pendientes contra el gobernador, se sometieran a una audiencia tal y como era la costumbre de las audiencias españolas. Uno de los puntos que más deliberación necesitaba por parte del emperador, era el nombramiento del presidente de la audiencia.

⁹. Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1) Pág.569

¹⁰ Burgoa Origuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1981. Pág. 572.

La residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, consagra en las "Sietes Partidas" y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, determinarían arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicaría dicho juicio hasta la llegada de la Independencia. Y a partir de ésta en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México se instaura el llamado sistema "del Juicio de Responsabilidad".¹¹

Considero que los objetivos fundamentales del Juicio de Residencia fueron:

- Evitar la corrupción y obtener un equilibrio de honradez en la Administración Pública y,
- Proteger los derechos de los particulares frente a la Administración Pública, evitando los abusos de poder de los funcionarios públicos.

Nuestro país al consumir su independencia no tenía una tradición constitucional ya que casi durante los trescientos años que duró la dominación española sólo prevaleció en España y en sus colonias la voluntad del Rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes. Por tal motivo el maestro José Barragán menciona que se veía en el Juicio de Residencia un instrumento eficaz para la sanción de los servidores públicos.

1.2.2. Constitución de Cádiz 1812.

Esta Constitución rigió en España y a sus colonias por breves períodos en los últimos años de dominio hispano, tuvo sin lugar a dudas una influencia definitiva, no solo por haber regido, sino por su carácter novedoso y revolucionario para el mundo español, incluyendo a sus colonias, que habían sido hasta entonces más medieval que renacentista.

"La Residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes Gaditanas en la Constitución

¹¹ Barragán Barragán, José. "El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824". (Antecedente inmediato del Amparo). México, UNAM 1978. Página 30.

Política de la Monarquía española de 1812, y aunque le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, esto no constituyó una institución diferente ya que la Residencia se resolvía en un Juicio de Responsabilidad".¹²

Por otro lado y refiriéndose en concreto a los aspectos de responsabilidad de los servidores públicos, en su artículo 226 habla de las responsabilidades en que podían incurrir los Secretarios de Despacho ante las cortes.

Debido a la importancia que llegó a tener el mencionado Juicio en la época colonial, este se consagró; específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y lo Criminal" capítulo I "De los Tribunales".

"Artículo 261: Toca a este Supremo Tribunal:

Fracción VI.- Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las Leyes".¹³

Al Juicio de Responsabilidad se sujetaban las siguientes personas:

- Los miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del Rey, de conformidad con lo prescrito en el decreto del 24 de septiembre de 1810 y los siguientes reglamentos del 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812 o el del 8 de abril de 1813.
- Los Secretarios de Despacho, como lo señala el artículo 226 de la Constitución; y los artículos IV y VIII del decreto del 16 de enero de 1811; capítulo IV del 26 de enero de 1812; capítulo V del 8 de abril de 1813.
- Todo empleado público de acuerdo al artículo 261 facultad sexta de la Constitución; y el artículo 1 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las "Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos".

¹² Herrera Pérez, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", 2ª edición, pág. 71.

¹³ Barragán Barragán, José. "Algunos Documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo, 1812-1861" UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpresión, México 1987, Pág. 146-147.

- Los Diputados, de acuerdo a la Constitución y en los reglamentos para el Gobierno interior de las Cortes, del 4 de septiembre de 1813.

La Responsabilidad de los funcionarios inculpados que contemplaba la Constitución de Cádiz de 1812, era universal e ilimitada porque no existían tipos de responsabilidades específicas a las cuales se podían hacer acreedores los funcionarios públicos, como actualmente se puede clasificar en civil, penal, administrativa y política.

La responsabilidad se exigía por contravenir la Constitución o las leyes, el artículo anteriormente mencionado parece antecedente del Derecho de Amparo, aunque para fines históricos, está relacionado con la materia referente a las responsabilidades administrativas.

Explica el doctor Agustín Herrera; “en este decreto se encuentran algunos preceptos que fueron tomados de él y plasmados en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como son:

- Las responsabilidades en que pueden incurrir los empleados públicos de cualquier clase es decir, no se limita a algunos niveles jerárquicos; estableciendo también como sanciones la destitución de su empleo y la inhabilitación así como el resarcimiento de los perjuicios causados.
- Establece que los servidores públicos serán responsables de las faltas que cometan en el servicio sus subalternos si se cometieron por omisión o tolerancia.
- Sanciona también la lentitud en cumplir y hacer cumplir las leyes.
- Se establece la responsabilidad de los altos funcionarios.
- Establecen que cuando se pueda suspender libremente a los empleados públicos sin necesidad de un juicio final se deberá hacer para corregir los abusos y evitar que permanezcan en sus puestos los que no lo merecen.

1.3. Antecedentes Legislativos en México.

A lo largo de los años, se han utilizado los servicios de individuos para que realicen la actividad del Estado, ejerciendo aquellos los derechos y las obligaciones que corresponden a éste, la situación particular que se ha venido presentando, con los trabajadores del Estado se ha sujetado a una regulación especial en México desde la época colonial, en razón de su participación en el ejercicio de la Función Pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado.

1.3.1. Constitución de Apatzingán 1814.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814”, se estableció la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, misma que se determinaba mediante El Juicio de Residencia a los Titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo Empleado Público; según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que :
“...los diputados serán inviolables por sus opiniones; y en ningún tiempo ni caso, podrá hacerseles 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 incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos... ”.

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia: “...conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo

sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los Secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal. En las de Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público; a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre...”.

Por su parte el artículo 224 disponía que: “...El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia...”.. Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia, para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

1.3.2. Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1814 a 1857.

Durante este período encontramos los antecedentes legislativos nacionales que inspiraron el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Mexicana de 1857.¹⁴

Es importante mencionar que después de la vigencia de la Constitución de 1814 volvió a influir y a cobrar vigor la Constitución de Apatzingan en 1820.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 1822 fue emitido por la Junta Nacional Instituyente el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en virtud de que Agustín de Iturbide deseaba contar con un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado.¹⁵

¹⁴ Pereznieto Castro, Leonel. "Reformas Constitucionales de la renovación moral". Editorial Porrúa, México 1987; Pág. 36.

¹⁵ Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1). Pág. 141.

"Este reglamento disponía que la persona del Emperador era sagrada e inviolable, esto es, exenta de responsabilidad; de los actos de gobierno sólo eran responsables sus Ministros, que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez.

Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidas por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna. Sin embargo, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaren durante su comisión tocando conocer de las mismas al Supremo Tribunal de Justicia".¹⁶

Los artículos 29 y 79 apartados segundo y cuarto del Reglamento referido mencionan que los Secretarios del Estado y del Despacho eran responsables de los actos del Emperador que autorizaran, así como de las causas criminales incoadas en su contra, de las cuales también conocía el citado Tribunal.

Los apartados tercero y cuarto del artículo 79 del Reglamento Provisional Político Mexicano señalan que las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios, se encontraban sujetas a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia, una vez que el jefe político más inmediato hubiese instruido el proceso, tratándose de las causas apuntadas en el último término, así como de la residencia de todo funcionario público que se encontrara sujeto a ella por disposición de las leyes.

El maestro Lanz Cárdenas expone que "el Congreso Constituyente, instalado el 24 de Febrero de 1822, ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año que la Tesorería General y todas las cajas de providencia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia. Asimismo que ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general

¹⁶ Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1) Pág.153.

que nadie que manejara caudales pertenecientes a la Hacienda Nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase -excepto los de dotación- sin orden expresa del Ministerio de Hacienda. Las tesorerías de renta de capital por su parte, estaban obligadas a entregar mensualmente a la caja general el sobrante que tuvieran después de hechos solo los gastos de sus dotaciones y ramos propios. Finalmente se estableció que fuera suprimida la Tesorería y Contaduría del Ejército, estableciendo que las funciones de estas oficinas fueran resumidas por la Tesorería General".¹⁷

De igual forma dentro del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana en 1823 se habla de responsabilidades estableciendo la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones. Dispuso que correspondía al cuerpo legislativo, o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, de los Secretarios de Estado y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como también crear un Tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los Diputados de los congresos provisionales en los casos en que determinara una ley que sería expedida al efecto.

El Senado debía juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, los Diputados del legislativo, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y Secretarios de Estado en los casos que se designara una ley cuya expedición se preveía en el propio plan.

"El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda eran garantizados con el otorgamiento de fianzas, además de que para ascensos necesitaba acompañar a sus instancias de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia, contraída en primer término, de que en cuanto había sido ostensible habían ejercido de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general, y en

¹⁷.Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1) Pág. 84

segundo lugar, de que habían respetado y observado en su caso las leyes del Estado”.¹⁸

En 1824 también se establecieron aspectos relativos a este tipo de Responsabilidades en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos de esta Constitución, explica el maestro Lanz Cárdenas, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad: el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por los actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Diputados y Senadores o a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o al ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería; el Vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera de los delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra de este último conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer con la calidad apuntada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, dado que en dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes fungir de manera exclusiva como Gran Jurado. Finalmente cabe anotar que respecto de las hipótesis referidas, el Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las Cámaras.

Los Secretarios de Despacho eran responsables por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas.

¹⁸ Lanz Cárdenas, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos", Ob. Cit. (cita 1) Págs. 84 – 85.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad, al igual que los Secretarios de Despacho, por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su encargo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos Cámaras.

Los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes. De esta clase de acusación podían conocer, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la de Senadores.

Los Diputados y Senadores podían ser sujetos de causas criminales con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros, y ante la Cámara de Diputados si se trataba de los segundos, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causas. Si la declaración era en sentido afirmativo, quedaba en suspenso de su encargo el acusado, y puesto a disposición del tribunal competente.

La autoridad competente para sancionar en este documento era la Suprema Corte de Justicia y quienes estaban sujetos a ésta eran el Presidente y Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Senadores, Diputados, Gobernadores de los Estados Unidos Mexicanos y demás empleados públicos.¹⁹

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos cuyas características y forma de elección se contemplaba en la Constitución.

La "Constitución de las Siete Leyes" fue denominada así por estar dividida en siete estatutos, de carácter centralista, suscrita en la ciudad de México el 29 de

¹⁹ Herrera Pérez, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Ob. Cit. Pág (cita 12) pág. 92.

Diciembre de 1836. En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era Diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución.

En el Gobierno de Ignacio Comonfort fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857, retomando la importancia del Juicio de Residencia. En el título cuarto artículos 103 al 108 se estableció el primer sistema de Responsabilidades Públicas.

Dicho título, se denominó "De la responsabilidad de los funcionarios públicos" y en el cual se determina como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales y omisiones a los Diputados del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho".²⁰

Leonel Pereznieto expone que ese ordenamiento:

- Hacia responsables a los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y Leyes Federales;
- Estableció que el Presidente de la República durante su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral delitos del orden común; asimismo señaló el principio del antejuicio también denominado "declaración de procedencia" para el caso de los delitos comunes erigiendo en Gran Jurado a la Cámara de Diputados.
- Negó la gracia del indulto para el caso de responsabilidad de los delitos oficiales señalando el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.
- Asimismo niega el fuero en demandas del orden civil.

²⁰ Pereznieto Castro, Leonel. "Reformas Constitucionales de la renovación moral". Ob. Cit. (cita 14) Pág. 37.

De lo anterior, puede concluirse que este documento se encausó fundamentalmente en las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores. Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario.

1.4. Reglamentación en la Constitución 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 de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al Servicio del Estado.

El Título Cuarto de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes; por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título, fueron la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1886; no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 constitucional de 1857, establecía que: "... Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente, por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo,

sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común...”. Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición, se manifiesta en el mismo sentido de lo que establecía la Constitución de 1824, encausada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido Título Cuarto, sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

1.4.1. La “Ley de Juárez”.

Por lo que respecta a la denominada “Ley Juárez”, que fuera creada mediante Decreto del 3 de noviembre de 1870, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación y señalando como sujetos, a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857; es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales; y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo, sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Conforme a la disposición constitucional, la Ley desarrollaba el procedimiento a partir de los artículos 103 y 104 de la propia Constitución, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y de delitos comunes. En el primer caso, establecía como tales a los ataques tanto a las instituciones democráticas, como a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal; así también, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Por cuanto hacía a los delitos comunes, éstos eran las faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia, basándose en la gravedad de la infracción, estableciendo como tales, las violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales en materia de poca importancia, y señalaba como sanción, la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

En el primer caso, el Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados hasta 1874, actuaba como "Jurado de Acusación" y la Suprema Corte de Justicia como "Jurado de Sentencia". A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el "Jurado de Sentencia" se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

También 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 a su cargo, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo, y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos oficiales o comunes, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que "resolución de acusación", la que emitía el Jurado denominado "De Acusación", que determinaba la culpabilidad o no-culpabilidad; por lo que quedaba sólo en "El Jurado de Sentencia", la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

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

la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que, la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución consignaba que: "...el Congreso erigido en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado..."; situación que a partir de 1874, quedó sólo a cargo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

1.4.2. La "Ley de Porfirio Díaz".

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz, expidió la segunda Ley de la Materia el 6 de junio de 1886. Esta Ley 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 a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas remitían al artículo 103 constitucional. Se reconocían pues, la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella; y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo; pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado, en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

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 la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

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

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

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades, siguió encausado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran posibilidades de una base jurídica para su desarrollo.

1.5. La Constitución de 1917.

Al hablar de la "Constitución de 1917", misma que entró en vigor a partir del 1º de mayo de 1917 y que hasta la fecha sigue vigente, misma 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 cometan durante el tiempo de su encargo; y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo".

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.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 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 al procedimiento del juicio político; no fue sino hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los Servidores Públicos de la Federación.

1.5.1. La “Ley Lázaro Cárdenas”.

Es preciso hacer mención que de lo establecido por la Ley Lázaro Cárdenas, basándose la misma en los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debería 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. Sin embargo, fue hasta el 30 de Diciembre de 1939, esto es, 22 años después, 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 fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Esta Ley, 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 1º dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos “...Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere...”.

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 Justicia.
- 7.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República, sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después. En 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 Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como “faltas oficiales”, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Aunque no definía los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios siendo:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

- 3.- El ataque a la libertad de 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 misma; o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados, se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación, previendo como sanciones por la comisión de estos delitos, la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido e inhabilitación de cinco a diez años.

Con relación a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron 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.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de resolver que había lugar a proceder en contra de un alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que se suspendiera la substanciación del juicio.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del Orden Común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, en consecuencia, la Cámara debía resolver si consideraba que procedía dicha petición, la que turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.²¹

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía concentrándose en las responsabilidades penales 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 disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

1.5.2. La “Ley López Portillo”.

Con fecha 4 de enero del año 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, la que en su artículo segundo transitorio derogó la “Ley Cárdenas”.

El nuevo ordenamiento continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, 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.

En la denominación de los delitos oficiales, contenidos en esta ley, se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos, difiere cuando se trata de los

²¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.- “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Editorial Porrúa S.A.. México 2001. Páginas 48-50.

llamados altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el poder legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en gran Jurado. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial actualmente denominado "juicio por responsabilidad política", diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

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

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

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, señalando como sanción la amonestación, cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses, o bien inhabilitación hasta por un año; y en el caso de los demás funcionarios y empleados, se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos; por lo que, al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que se han identificado como

resultado de violaciones; leyes que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como “omisiones y faltas oficiales”, no previendo los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisar su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que es participe en el ejercicio de la función pública.

1.6. La Reforma Constitucional de 1982.

En la Constitución de 1917 en su título cuarto se incluía con el nombre “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones con la sociedad, dichas disposiciones antes de 1982, fueron modificadas en tres ocasiones solo para regular procedimientos de remota aplicación, pero es hasta ese año, cuando sufre una reforma substancial, cambia de nombre “De Responsabilidades de los Servidores Públicos” conteniéndose en los artículos del 108 al 114 Constitucionales las bases primarias y fundamentales para la determinación de los diversos procedimientos que se siguen cuando se requiere de responsabilidad de un servidor público.

El origen o causa inmediata a la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue el hecho que a raíz de los acontecimientos ocurridos en nuestro país en la década de los setenta y principios de los ochenta, México se había visto afectado por una serie de actos que ocasionaron que se creara entre el pueblo una desconfianza en el Gobierno y en sus dirigentes.

A finales del sexenio del Presidente Lic. José López Portillo, se había llegado a una situación económica crítica con una base social de apoyo al Estado desmeritada por los excesos, desde el punto de vista político, económico y social; incluyendo la corrupción de los servidores públicos. El crecimiento económico se había basado en un desarrollo falso y engañoso que había traído como consecuencia un incremento en la corrupción pública y privada. Lo anterior, aunado a la severa crisis económica cuya manifestación más clara fue la pérdida

del poder adquisitivo de la mayoría de la población, lo cual trajo como consecuencia, que aflorara la corrupción como un fenómeno social, convirtiéndose la lucha contra la misma, en el punto central de demanda de la población en todas las clases sociales por diversos motivos.

El punto de partida del Presidente De la Madrid fue el reconocimiento crítico de la existencia, en grado preocupante, del fenómeno de la corrupción en la vida nacional; con el objeto de evitar que el interés colectivo se subordinara a los intereses particulares de los servidores públicos, dicho Presidente inició la reforma al Título Cuarto de la Constitución.

La reforma comenzó con el cambio del encabezado del Título Cuarto para sustituir el de "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" por el de "Responsabilidad de los Servidores Públicos", para señalar la igualdad que debe imperar entre aquellos que ingresan a formar parte del Gobierno del Estado, sin importar el empleo, cargo o comisión que desempeñen.

Los servidores públicos desde el momento en que se incorporan al servicio público del Estado, están obligados a cumplir con toda una serie de deberes que dicha investidura les confiere, teniendo inexcusablemente que dar cumplimiento a éstos.

El artículo 108 de la Constitución propuso nuevos principios constitucionales para la determinación del alcance personal y federal sobre la responsabilidad de los servidores. Para ello fue necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

También se propuso junto con la reforma al artículo 134, cubrir un vacío sobre la responsabilidad sobre el manejo indebido de fondos federales, sujetándolos al mismo principio. Se trataba de que nadie que manejara recursos económicos de la Federación quedara inmune de las obligaciones de aplicarlo como es debido.

La iniciativa recogió la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública; se propuso configurar constitucionalmente el “enriquecimiento ilícito” de los servidores públicos, como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir, cualquiera que fuera su fuente.

Para hablar de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como un Código de Conducta, primero hay que ubicarla dentro del marco histórico del cual surgió, concretamente del Programa político denominado “Renovación Moral”.

Debido a ello, el Congreso de la Unión recibió las propuestas del Presidente de la Madrid Hurtado y con modificaciones introducidas por el mismo Congreso, se convirtieron en Leyes a partir de 1982.

1.7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anterior se consideró necesario hacer una reforma en la Legislación con el fin de recuperar esa confianza perdida, para lo cual se creó la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, no solo con el fin de regular la actuación de los servidores públicos, sino como un medio político para recuperar la confianza de los electores, como un ejercicio cotidiano del cumplimiento estricto al Código ético de conducta.

En virtud de lo anterior el 31 de Diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuyo propósito fundamental fue el reglamentar el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y precisar quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones derivadas de éste, las responsabilidades y sanciones administrativas que se puedan imputar a

los propios servidores y aquellas otras sanciones que deban resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y regular el registro patrimonial de los propios servidores públicos. Existiendo la demanda de un comportamiento limpio, honorable, leal y eficiente, vocacionalmente entregado a contribuir a la realización de los más altos valores y principios que nos identifican como sociedad civil y política.

En la ley en mención, se propuso reglamentar que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, legalidad y eficiencia, asimismo reconoce la existencia de jerarquías y diferencias funcionales que justifican la precisión con que distingue procedimientos diversos para sancionar conductas de diversas categorías de servidores, se desarrollo el procedimiento necesario para establecer las sanciones en el juicio político; el correspondiente a la declaratoria de procedencia a fin de sancionar penalmente a aquellos servidores que por su alta jerarquía están protegidos por relativa inmunidad constitucional, para enjuiciarlo penalmente por la comisión de delitos; y en lo relativo a la imposición de sanciones administrativas por la comisión de faltas previstas en el propio texto legal.

La ley en comento, se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, regula el procedimiento de declaración de procedencia en el que se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder preceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

Se establece en la misma, una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza, garantizando todos los

derechos de audiencia, legalidad, debido procedimiento y defensa consagrados por los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El catálogo de obligaciones se sujeta a todo servidor público, la vigilancia de su cumplimiento, esta a su cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades que los faculta para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías Constitucionales, además contempla recursos administrativos que permitan la impugnación de los actos sancionadores.

En cuanto al contenido, dicha ley en su artículo segundo, se remite al artículo 108 Constitucional, y toma en consideración, dicho precepto, en donde hace referencia a la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, en un sentido amplio que comprende a los servidores públicos de los organismos tanto del sector central, de la Federación y del Distrito Federal, como de los organismos descentralizados, paraestatales, organismos y asociaciones asimiladas a éstos, como fideicomisos públicos, como es de observarse, se amplía la lista de servidores públicos que pueden ser sujetos de Juicio Político, dentro de los que se encuentran:

- a) Jefes de Departamentos Administrativos
- b) Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- c) Magistrados y Jueces tanto Federales como locales del Distrito Federal
- d) Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, asociaciones, fideicomisos públicos.

Como anteriormente se mencionaba, contempla dicha ley un Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, a efecto de asegurar su operatividad y eficacia, tal obligación es para los servidores superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente.

El propósito de la reforma fue dar un trato igualitario en la Ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala en forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos”.²²

Dentro del mismo orden de ideas, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se elimina el concepto de Acción Popular, y se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Asimismo se eleva a rango constitucional la pena de la figura del “Enriquecimiento Ilícito”, de los servidores públicos, para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlos.

Por otra parte “se elimina la deformación conceptual de la institución del Gran Jurado, precisando, en el Juicio Político, que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, terminología mas adecuada a las instancias instructoras y enjuiciamiento propias de nuestra tradición jurídica”.²³

Con el establecimiento de esta Ley, no se pretendió acabar con la corrupción, sino dejar bases sólidas de una acción permanente, la cual continua perfeccionándose, dando como resultado, la creación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo del 2002 y será objeto de estudio en nuestro capítulo IV.

²² Ortiz Sotero, Sergio Monserrit. “Responsabilidades Legales de los Funcionarios Públicos”. Editorial Porúa. Pág. 1.

²³ Carreño Carlon, José. “Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades”. México, INAP; serie Praxis N° 60, 1984, pág. 37.

CAPÍTULO II

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1. La Función Pública.

El Estado es considerado como una gran organización cuya complejidad rebasa con mucho a la que se observa en las emprendidas por los particulares. Esto tiene lugar en función del cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas por el constante desarrollo de la vida social que exige la satisfacción de los nuevos imperativos que van surgiendo y que el Estado en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado afrontar mediante la prestación de los servicios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas.

Es por ello que el Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que desempeñen las tareas que se ha echado a cuestras, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano.

En efecto, para cumplir con los fines que históricamente el hombre le ha asignado al Estado, éste realiza un gran número de actividades a través de sus órganos, que a su vez la realizan mediante la ocupación de los hombres; es decir, de seres humanos que a todos niveles laboran como servidores del Estado y que son quienes en última instancia realizan materialmente la actividad estatal.

2.1.1. Definición.

Tradicionalmente los estudiosos del derecho definen por función pública el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y los servidores del mismo.

En un sentido general, la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano. En un sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la función pública, ha manifestado lo siguiente: "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 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, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servidores públicos que no implican soberanía e imperio".

Los alcances de la función pública han variado históricamente y hace a penas algunos años se afirmó que el Estado moderno requería de una capacidad de intervención muy importante en el sector de la economía nacional, en la cual el Estado sustituía total o parcialmente a la actividad de los particulares, y que, como consecuencia de ello, aumentaba el ámbito de la función pública, puesto que el Estado requería de un mayor número de servidores públicos, que a través de la actividad de sus órganos constitucionales realizaban la actividad del mismo, sumándose a esta organización administrativa centralizada su variante que ha tomado mucho auge y que es la desconcentración administrativa, y aún más, agrandada ésta proporcionó incremento de servidores públicos con el aumento considerable de organismos paraestatales descentralizados y cuyos servidores: funcionarios y empleados se han considerado íntimamente ligados a la función pública del Estado.

Sin embargo, en México, a partir de 1985 se hizo notorio el decrecimiento de los organismos descentralizados a grado tal, que en poco más de nueve años aproximadamente, muchos de ellos han sido vendidos por el gobierno federal a los particulares, lo que representa, obviamente, que por este motivo ha disminuido el número de servidores que realizan la función pública, ya que muchos de éstos son funcionarios o empleados de los organismos privados adquiridos por los particulares, lo que es índice evidente de la disminución del intervencionismo estatal, con el consiguiente incremento de la actividad de los particulares, cuya base de sustentación ideológica está determinada por la concepción liberalista de la libre empresa o economía de mercado.

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

2.1.2. Características.

En este orden de ideas, es claro que las características de la función pública es que la dinámica del Estado se desenvuelve, en actividad humana; parte de ella está constituida por el ejercicio de los actos de sus titulares (servidores públicos), toda vez que formen una actividad o tarea que, supone cierta preparación técnica determinada en razón de la complejidad y variedad de atribuciones que revisten la administración pública.

De esta manera la función pública posee las siguientes características:

- Es una relación en la que concurre la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado al aceptar el nombramiento.

- No tiene como contenido el de determinar las obligaciones y derechos del Estado y sus servidores públicos sino el de condicionar la aplicación de un caso individual (el del particular que ingresa al servicio público) a las disposiciones contenidas en la ley para la satisfacción de necesidades colectivas, prestación de servicios públicos y en general, para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado.

2.2. La Administración Pública.

Administración, en su origen etimológico se forma del prefijo “ad” que significa “al” o “hacia” y de “ministration” palabra que a su vez viene de “minister” que significa “inferioridad” (contrario a “magister” que es mando o “superioridad”); y del sufijo “ter”, que sirve como término de comparación.

La etimología del concepto administración señala que existe una relación de autoridad y que hay dos elementos indispensables para el ejercicio de ésta, que son mando y obediencia.

El gobierno como responsable de satisfacer las demandas de la población a la que representa, crea un conjunto de instituciones para cumplir con sus tareas. Cada institución tiene una tarea que debe cumplir, salud, educación, alimentación, vivienda, transporte, seguridad, etcétera. El conjunto de instituciones creadas para satisfacer las necesidades de la población conforman la Administración Pública.

La Administración Pública aplica todos sus recursos y técnicas al logro de las metas que cada institución tiene, los cuáles se concretan en bienes o servicios. De manera más general, es posible afirmar que uno de los propósitos de toda administración pública, es buscar el bien de la comunidad.

Administrar en un Estado como el nuestro es aplicar normas, reglas y principios con objetividad y oportunidad, e incluso cuando por ley procede la discrecionalidad, hay que ejercerla con precaución, cuidado y cautela, buscando

no sacrificar los intereses esenciales del Estado en beneficio de un particular; pero sin perjudicar tampoco al particular en aras de un equívoco interés público.

Con base en lo anterior, es posible comprender mejor las siguientes definiciones:

- Para Luis Aguilar Villanueva: Administración es substancialmente la relación medios-fines. Administrar es hacer que los fines en verdad y en sentido estricto sean fines (realizables, posibles de existir) y que los medios sean medios (realizadores, efectuadores).²⁴
- Para Miguel Acosta Romero: Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario. Acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.²⁵
- Para Andrés Serra Rojas: La Administración Pública debe ser la más celosa guardiana del interés general, y le corresponde seguir los pormenores del desenvolvimiento de los actos administrativos y determinar, de acuerdo con las leyes, si ese acto original es necesario o útil, y en caso contrario tomar las providencias necesarias, para su revocación.²⁶
- Para Francisco Osornio: La Administración Pública, es aquella parte del Poder Ejecutivo que se encarga de la prestación de los servicios públicos encomendados al Estado.²⁷

La Administración Pública es la unión de los esfuerzos coordinados para el logro de un objetivo común. Es el medio por el que el Estado se vale para organizar las distintas instituciones dentro de la sociedad. Es el conjunto de medios para llegar a un fin. Es ejecución, es servir o estar al servicio. Y este servicio está canalizado a la ciudadanía, de ahí que los servidores públicos son los encargados de llevarla a cabo. Y es aquí donde la administración pública

²⁴ Aguilar Villanueva, Luis. "Política y racionalidad administrativa". INAP. 2002.

²⁵ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa pág. 106. México 2000.

²⁶ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa pág.353. México 1998.

²⁷ Osornio Corres, Francisco. "La Administración Pública en el mundo"; UNAM pág 4.

encuentra su esencia, su razón de ser, en la tesis del servicio público. No hay que olvidar que la función principal de todo gobierno es satisfacer las necesidades de su comunidad.

La Administración Pública, es un instrumento que le sirve al Estado para ejecutar sus actos. Es el medio por el que éste se auxilia para cumplir con sus fines y ello lo hace creando instituciones con carácter público. Estas instituciones tienen por objeto satisfacer las necesidades del interés general, tratando de generar un bienestar común.

En consecuencia, la Administración Pública se ocupa de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La Administración Pública al ser el instrumento fundamental de la sociedad en materia de servicio, debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos ofreciendo bienes o servicios de calidad y en las mejores condiciones. En lo social debe contribuir al bien común, a través del mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, así como crear fuentes de trabajo y fomentar el desarrollo del país. En lo económico debe ser capaz de generar riqueza con el propósito de canalizarla hacia el logro de sus fines y para mejorar el nivel de vida de la población.

La administración mantiene una relación de respeto, de responsabilidad y de compromiso con su comunidad.

La Administración Pública debe obrar con prudencia, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para cumplir con el fin del superior del ser humano, que es, "el bien de la comunidad".

2.3. El Servicio Público.

El significado de los vocablos del servicio público proceden de las raíces latinas *servitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro

ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.²⁸

De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva "servicio", tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva "público", es indeterminado, por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público.

2.3.1. Definición.

De tal manera, que el servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares.

El origen del servicio público se localiza en la impostergable urgencia de satisfacer una necesidad colectiva, que se da en la sociedad jurídicamente organizada, o sea, el Estado. El servicio público es parte de la actividad que realiza el Estado, a través del órgano titular de la administración pública, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Por eso debemos reconocer que el servicio público es una acción colectiva que está a cargo de los sectores público, social y privado, comprometidos todos los seres humanos, y se puede ver en dos vertientes, como prestadores de esa necesidad del pueblo, y como receptores o beneficiarios de la misma.

²⁸ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, 16^o edición, 1947.

Los sostenedores de la llamada "Escuela del Servicio Público" fueron sin duda alguna los eminentes juristas Duguit, Jéze y Bonnard

"Para Duguit el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Jézé, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, y que hablar de servicio público equivale a decir, que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.

Bonnard afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del estado, y que para emplear una comparación organicistas se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado"²⁹

Al contemplar la indeterminación del concepto de servicio público, se ha llegado a la conclusión de que no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente, ya que hay una diversidad de conceptos, criterios y opiniones, que dificultan uniformar y compaginar su esencia y contenido

2.3.2. Clasificación.

La concepción subjetiva u orgánica que selecciona como característico al órgano o sujeto del servicio público, comprendiendo en ellos tan solo a los que son

²⁹ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1998, pág 21 – 22.

atendidos por el Estado directamente o por los particulares por medio de concesiones.

- I. La concepción formal, atendiendo al procedimiento de organización del
- II. servicio y a las cláusulas que lo constituyen, esto es, a la disciplina jurídica que rige su actividad, para atender necesidades de interés general en forma regular y continua
- III. La concepción material o de actividad que ve su propia naturaleza, con sus notas específicas de interés general sea cual fuere el órgano público o privado que lo satisfaga o realice, ejercida por una necesidad de interés general.

“En esas condiciones, el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”.³⁰

Gabino Fraga expresa que: “es indudable que dentro de la actividad del Estado se puedan distinguir dos maneras de realizar el servicio público, una dando órdenes, otras prestando servicios. Estas dos actividades no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una misma denominación.

El mismo autor concibe al servicio público como: “una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad”.³¹

Sobre el servicio público, Andrés Serra Rojas hace referencia a los siguientes criterios:

³⁰ Olivera Toro, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, S-A-, México 2002, pág. 62.

³¹ Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, ob. cit., (cita 29) págs. 22 -24.

- a) "A un criterio orgánico, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
- b) A un criterio material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
- c) A un criterio jurídico, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad esta sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del Derecho Privado. El mismo señala las excepciones a este principio.
- d) A un criterio técnico, que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales".³²

A su vez, Acosta Romero determina que: "El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."³³

Es indiscutible que el Estado cumple una parte de sus fines por medio de la función administrativa, y a través de una parte de esta que es el servicio público. Lo expuesto permite afirmar que el servicio público es una tarea estatal que debe realizar el Estado de manera directa, por medio de los actos de su administración, o en forma indirecta, cuando lo concesiona a los particulares o los autoriza para realizarlo. Es cierto que el servicio público no agota la actividad del Estado y ni siquiera la actividad de la función administrativa, pues solamente es parte de ésta, y también es cierto que el servicio público no es prestado solamente por el Estado, sino, también lo pueden prestar los particulares, por medio de una concesión o autorización otorgada por el Estado.

³² Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ob. Cit (cita 26) pág. 101.

³³ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo": Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2004.

El servicio público como tal, es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público.

2.4. El Servidor Público en la función pública.

Tomando como medida las reformas y adiciones al Título Cuarto de nuestro Máximo Ordenamiento legal, el ámbito personal de lo anteriormente llamado "funcionarios públicos", que comprendía solamente a los altos representantes de nuestros principales órganos de gobierno, se extendió a "servidor público", con el propósito de incluir, tanto a los primeros, como a todos aquellos trabajadores que desempeñan alguna función en el servicio público.

2.4.1. Definición.

Del análisis al texto del artículo 108 Constitucional se desprende que con el carácter de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del mismo precepto se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que las de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un

cargo o comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.³⁴

Por lo que se refiere al enfoque administrativa, podemos definir al servidor público como: Aquella persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la Institución gubernamental y a la ciudadanía.

2.4.2. Clasificación.

Asimismo el maestro Martínez Morales da una clasificación de los servidores públicos mencionando tres:

. **Empleado.** Quien presta sus servicios para algún órgano del Estado en virtud de su nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

. **Funcionarios.** Estos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina, los llamados mandos medios y aparte los de los denominados mandos superiores.

. **Altos Funcionarios.** Se ha identificado como aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular (Presidente de la República, Diputado o Senador); el que se encuentra en el máximo nivel del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), o que es titular de

³⁴ Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 3º y 4º cursos" 2ª edición. Editorial Oxford University Press – Harla México, S.A. de C.V. pág 291.

cualquier dependencia del poder ejecutivo (Secretario de Estado). Conforme a la Constitución Federal de éste país, aquí quedan incluidos todos los servidores a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en 1982 se realizó al título IV de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un Código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Siguiendo el criterio del propio artículo 108, podemos clasificar a los sujetos considerados como "servidores públicos" en tres grupos, que se integran de la siguiente manera:

1. Los Representantes de Elección Popular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; a los Funcionarios y Empleados Públicos y, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Dentro de este grupo de personas consideradas como servidores públicos, encontramos el cambio de criterio de nuestros legisladores, al amplificar el número de sujetos susceptibles de ostentarse como tales;
2. El Presidente de la República; y
3. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

La reforma al numeral invocado, es sin duda a una acertada decisión de nuestros legisladores, ya que no únicamente los "altos funcionarios públicos",

como se les denominaba antiguamente, trabajan en beneficio de la sociedad en general, sino que también, los empleados públicos de menor jerarquía, realizan funciones de gran trascendencia que reditúan en beneficio de la administración pública, en consonancia con las atribuciones y facultades que a cada servidor público corresponden.

2.4.3. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.

A partir de la idea del servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo.

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, al maestro Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que “estos deberes, al poder ser exigidos al servidor público dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o sus propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tiende al correcto desarrollo de los últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico, de las relaciones del servidor público de una orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal y de un contenido prestacional regido por el Derecho laboral.”³⁵

Los habitantes de la República gozan de derechos públicos subjetivos, recogidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo el nombre de “garantías individuales”. Sus límites están fijados en la propia ley suprema; se trata de derechos básicos, inherentes a la condición humana. Obviamente, los servidores públicos tienen estos mismos derechos.

Es pertinente destacar el derecho contenido en el artículo 5º Constitucional, que faculta a todas las personas para dedicarse a cualquier profesión u oficio

³⁵ Ortiz Reyes Gabriel. “El control y la disciplina en la Administración Pública Federal”. Pág. 105.

lícitos, sujetándose a los lineamientos que la misma norma señale. Esta libertad abarca la posibilidad de laborar en el servicio público.

Hasta aquí nos hemos referido de los derechos que tienen los servidores públicos. Todos ellos son inherentes a la situación que guardan. También lo son las obligaciones que la Ley y los reglamentos les imponen. Estos deberes se hallan directamente vinculados con las actividades genéricas del servidor público y las específicas del cargo que ostentan. Los Servidores Públicos tienen, además, en tanto habitantes del territorio mexicano, nacionales o ciudadanos, las obligaciones correspondientes, recogidas en la Constitución y en otras leyes.

Las obligaciones de los Servidores Públicos se hallan dispersas en sendos artículos de diferentes ordenamientos. En el plano constitucional; se señalan obligaciones de los servidores en general y obligaciones específicas, sobre todo de quienes ocupan altos cargos de la Federación. De aquello es ejemplo la obligación de protestar el cumplimiento del cargo, establecida para todo funcionario público “sin excepción alguna”, (artículo 128), y específicamente para el Presidente de la República, (artículo 87) y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97 Constitucional). La protesta del cargo, es una “promesa política y legal que liga al funcionario público con el Estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan entre sí, con la función pública.

En la propia Constitución figuran otras obligaciones inherentes al servicio público, como la obligación de respetar el derecho de petición, siempre que éste se formule de manera escrita, pacífica y respetuosa, y de responder mediante acuerdo escrito (artículo 8).

Tiene particular relevancia la disposición constitucional (artículo 113), que obliga al servidor público a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos son los valores que forman el catálogo de deberes del servidor público y justifican la aplicación de sanciones.

2.5. Etimología y significado de la Responsabilidad.

El Régimen de Responsabilidades en nuestro país, data desde la época Prehispánica, destacando la civilización azteca como la cultura que en forma más explícita y severa plasmó su régimen de responsabilidades, el que se debió ser modificado con la llegada de los españoles a la Nueva España. En efecto con la Conquista, entre otras cosas, se implementó el sistema para exigir responsabilidades, que imperaba en la España de los Reyes Católicos; el Juicio de Residencia y las Visitas fueron las dos grandes instituciones que rigieron la vida del nuevo continente en esta materia, destacando por su importancia el Juicio de Residencia seguido a Cortés; más a pesar de ello, el control de responsabilidad, fue en gran parte utilizado para obtener beneficios políticos y el reconocimiento de la Corona.

A través de las diferentes épocas históricas, como se señalo en el capítulo anterior, en México se han plasmado una serie de ordenamientos de desigual trascendencia, pero todos ellos con el mismo fin; hacer responsables ante la ley a los servidores públicos que, abusando del ejercicio de sus funciones públicas, realicen conductas contrarias a los deberes que les han sido encomendados, olvidando que al haber sido elegidas en su mayoría por el pueblo mismo, deben de fomentar esa confianza depositada en ellos, actuando con rectitud en cada una de las funciones que desempeñen.

El concepto de Responsabilidad, es de gran amplitud, pues tiene un contenido de orden moral, social, político y jurídico. Esta consideración previa, sobre la amplitud denotativa del concepto, torna difícil el tratamiento de este tema, ya que aun que parezca paradójico, si se pretende proceder metódicamente se tendría que empezar por desbrozar la cuestión jurídica de todo ingrediente de carácter moral y de aspecto social.

Más lo anterior, carecería de validez, ya que, la Responsabilidad es sus distintos aspectos no puede ser resuelta en forma aislada, ni de manera abstracta del hombre, como miembro de la sociedad. Es un problema en que se deben tomar en cuenta todos estos elementos en mayor o menor grado por el jurista, por

el sociólogo, por el político, para poder penetrar en la raíz de la cuestión, cuando se proponen partir de un conocimiento realista y adecuar el análisis a la compleja materia objeto de conocimiento, a fin de acercarse a una solución que sea conforme a la vida humana, y a las circunstancias en que ésta se desarrolla y no a una simple disquisición abstracta o ideal.

Así, el concepto de Responsabilidad, significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo; también en otro aspecto, significa estar en las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servicio público, por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica organizada, y que redundan en el daño o perjuicio causado a otro. Es el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado.

Para Joaquín Escriche, el término responsabilidad entraña "la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero"³⁶.

La responsabilidad es pues, la obligación que contrae un sujeto en los supuestos en que cometa una conducta contraria a el orden jurídico, sea de la índole que se trate; lo que nos hace concebir a esta figura dentro del Estado de Derecho en que vivimos, debido a que los Legisladores se han preocupado, de que todos aquellos daños causados a terceros en su persona o bienes (en sentido amplio), sean resarcidos en cualquiera de las formas que la ley prevé para ello.

Estas Responsabilidades se pueden materializar a través de la conducta humana, tanto por acción como por omisión, esto es, por hacer, dejar de hacer o permitir que se haga, todo aquello vinculado con los servidores públicos involucrados en el quehacer gubernamental de cualquiera de los estratos o niveles de gobierno que actualmente estructuran nuestro sistema político.

³⁶ Escriche, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Tomo IV. Ed. Temis, Bogotá 1977, pág. 486.

Las Responsabilidades de los Servidores públicos, tal y como las concebimos hoy en día, se pueden retrotraer conjuntamente a la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, en virtud de que el hombre mismo al reunirse con sus semejantes para satisfacer las necesidades colectivas vitales, prestaba un tipo de servicio público, y en esa virtud resulta ser responsable de ese servicio público. Sin embargo, al parecer, los primeros antecedentes que registran nuestros textos con respecto a las Responsabilidades reguladas ya por diversos cuerpos normativos de los hoy denominados "servidores públicos", se trasladan hasta la época Precolonial en donde la estructura política del pueblo Azteca preveía severas normas que se aplicaban tanto a los gobernantes como a los gobernados.

La importancia de destacar el significado de la responsabilidad de los servidores públicos, estriba en la necesidad que el pueblo de México tiene, de que la confianza que deposite en sus servidores no se vea quebrantada con conductas que atenten contra la naturaleza de la función de servicio que lleva implícito su carácter de servidor de la sociedad.

La responsabilidad del servidor público en nuestro país, debe estar acorde con las exigencias de la ciudadanía.

Primero.- prestar un servicio pleno y eficiente dentro de los cometidos y atribuciones del Poder Público.

Segundo.- que se atiendan las necesidades de la población. significa que éste debe desempeñar las funciones propias de su cargo con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, evitando incurrir en cualquiera de las responsabilidades que el sistema constitucional mexicano ha adoptado, a saber: penal, civil, política y administrativa, dado que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo que erosiona el estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

2.6. Tipos de Responsabilidad.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República".

En el siguiente punto, haremos un estudio de los tipos de responsabilidad; que se encuentran establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tales como: responsabilidad civil, responsabilidad política, responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa la cual es objeto de estudio en el presente trabajo.

2.6.1. Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil tiene lugar en aquellos casos en que el incumplimiento a las obligaciones que está sujeto el servidor público, con motivo del desempeño de sus funciones, cause a una persona daños o perjuicios valuables monetariamente.³⁷

De conformidad con el artículo 111 Constitucional párrafo octavo, tratándose de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

El fundamento de la responsabilidad civil se encuentra en los artículos 1910 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal mismos que señalan respectivamente que:

El que obrando contra la Ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, y

³⁷ Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 3º y 4º cursos" Ob. Cit (cita 34) Pág. 334.

El Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con qué responder al daño y perjuicio causado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 77 bis dispone que:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

2.6.2. Responsabilidad Política.

Se puede definir la responsabilidad política como "aquella que puede atribuirse a un servidor público como consecuencia de un juicio político con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común".³⁸

El artículo 109 Constitucional en su fracción i señala que debe entenderse por responsabilidad política cuando menciona que: "se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho".

A su vez el artículo 110 Constitucional enuncia los sujetos de juicio político estableciendo que: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal electoral, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos serán sujetos de juicio político.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos del Título Cuarto, por violaciones graves a la Constitución

³⁸ Rojas, Francisco. "Informe al H. Congreso de la Unión", SECOGEF, México 1984, pág. 72.

y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”.

El artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que el juicio político será procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 5° de la Ley mencionada, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y el artículo 7° describe las causales del juicio político señalando que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

Ese mismo artículo señala que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas y que será el Congreso de la Unión quien valore la existencia y gravedad de los actos u omisiones arriba mencionados enunciando que cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a que alude la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El artículo 61 Constitucional señala que:

Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Asimismo el maestro Vázquez Alfaro comenta que dichas conductas causales de responsabilidad pueden ser divididas en cuatro sectores.³⁹

El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (Fracciones I y II).

Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentran la libertad de sufragio (Fracciones III y IV).

La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales a las omisiones de carácter grave "cuando causen perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones" (Fracciones V, VI y VII).

Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal (VII y último párrafo del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

³⁹ Vázquez Alfaro, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999, pág. 51

De igual forma Vázquez Alfaro opina que: "la formulación de las causales del juicio político, quizá represente la mayor dificultad para que el citado proceso sea llevado a la práctica, ya que no constituyen hipótesis normativas, sino que se reducen a ser simples cláusulas generales, enunciando posibles situaciones, o directivas cuya interpretación depende, en gran medida, del criterio del funcionario competente para su aplicación, mediante la adecuación de una conducta determinada respecto de las hipótesis señaladas en el texto de la Ley".⁴⁰

"La naturaleza del juicio político se encuentra encaminada a la identificación y a la imposición de las penas (que se limitan a la destitución y a la inhabilitación), de determinadas conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico. Además el juicio político no se contrapone con el proceso penal, ya que la misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal".⁴¹

Las sanciones por este tipo de responsabilidad consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

⁴⁰ Vázquez Alfaro, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", ob. Cit. (cita 39) .pág. 70.

⁴¹ Vázquez Alfaro, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", ob. Cit. (cita 39) .pág. 66.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, de conformidad con el artículo 110 constitucional.

El artículo 114 Constitucional advierte que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo o dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

2.6.3. Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal tiene lugar “por delitos que sólo con la calidad de servidores públicos se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública”.

42

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad penal son: “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Asimismo los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso los miembros de los Consejeros de las Judicaturas locales.

Por lo que respecta al Presidente de la República Mexicana sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores por traición a la Patria y delitos graves del orden común, en tales casos se podrá iniciar en su contra un procedimiento

⁴² González de la Vega, Francisco. “Derecho Penal Mexicano”, Editorial Porrúa, 13ª edición, México 2001, pág 152.

semejante a un juicio político, en el que seguidos los trámites procesales legales, la Cámara resolverá y para ello se apegará en la legislación penal aplicable.

El artículo 109 fracción II constitucional establece que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal" por lo que en los Títulos décimo y décimo primero del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal, que comprenden los artículos 212 al 227, señalan las figuras delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos, las cuales consisten en:

1. Ejercicio indebido del servicio público;
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de sus atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de Funciones,
8. Tráfico de influencias,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito,
12. Delitos cometidos contra la administración de justicia,
13. Ejercicio indebido del propio derecho.

Independientemente de esos delitos que el Código Penal agrupa como "cometidos contra la administración de justicia" el maestro Martínez Morales considera que dada su naturaleza, los agentes del poder público pueden incidir en:

43

- Traición a la Patria.
- Espionaje.
- Sabotaje.
- Violación de Inmunidad y neutralidad.

⁴³ Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 3º y 4º cursos" Ob. Cit, Ob. (cita 34) pág. 334.

- Evasión de Presos.
- Violación a la correspondencia.
- Ultraje a las Insignias Nacionales.
- Revelación de Secretos.
- Falsificación de Documentos en general.
- Variación de nombre o domicilio.
- Uso indebido de condecoraciones, uniformes, jerarquías, grados. Divisas, insignias, y siglas.
- Contra el consumo y riquezas nacionales.
- Violación a las garantías constitucionales.
- Fraude.

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, no trasciende a terceras personas.

Las penas a las que pueden ser acreedores los servidores públicos responsables son: la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes inmuebles cuya procedencia legal no logre acreditar el responsable.

En materia penal existe un privilegio del cual gozan ciertos servidores públicos, denominado FUERO CONSTITUCIONAL, mismo que consiste en "una protección que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo algunos servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización de la Cámara de Diputados".⁴⁴

Privar a ese servidor público de esa protección constitucional se le denomina desafuero, la declaración de procedencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 Constitucional.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho disciplinario de la Función Pública", INAP, México 2001, pág. 36.

La Procedencia penal tendrá que ser declarada por la Cámara de Diputados y en los casos en que dicha Cámara resuelva que ha lugar a proceder en contra de l servidor público probable responsable, él mismo quedará a disposición de las autoridades competentes e inmediatamente será separado de su cargo, empleo o comisión, durante la substanciación del proceso penal.

Al respecto el artículo 111 constitucional señala que en caso de que el inculpado sea absuelto, el servidor público podrá reasumir sus funciones, y si por el contrario, la sentencia fuere condenatoria por el delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al responsable la gracia del indulto.

Los plazos para exigir la responsabilidad penal queda asentado en el artículo 114 constitucional, el cual menciona que será de conformidad con los que determine la ley penal mismos que no serán inferiores a tres años y que se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional.

2.6.4. Responsabilidad Administrativa.

En materia de Responsabilidad Administrativa el título Cuarto Constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades:

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria;

- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;

- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la

destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios causados, pero la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la aumentó a tres tantos para adecuarla al texto constitucional;

- Se dispuso que la ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

La Responsabilidad Administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas. Ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas".⁴⁵

El Estado al expedir la normatividad jurídica debe de considerar las mejores alternativas para que sus gobernados cuenten con instrumentos ideales que

⁴⁵ Vázquez Alfaro, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", ob. Cit. (cita 39) . Pág. 86.

permitan obligar a los servidores públicos, en todo régimen democrático, a no salirse del marco de competencia y facultades que estrictamente les confiera la Ley, de tal manera que cualquier trasgresión al marco referido pueda ser susceptible de corregirse, y en su caso de sancionarse.

Efectivamente "la posibilidad de sancionar desviaciones no debe resultar objeto único de un sistema jurídico de responsabilidades pues entonces su naturaleza se verá desvirtuada. De tal manera resulta indispensable exaltar su esencia preventiva y la oportunidad de adecuar las sanciones a la gravedad de la conducta".⁴⁶

La materia de responsabilidades se regula además de lo dispuesto por la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Penal, el Código Civil y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁴⁶ "Renovación Moral de la sociedad", Publicación de la Secretaría de Gobernación, México 1993, pág. 14.

CAPÍTULO III

LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. Definición de Ética.

Desde el ángulo etimológico, "La expresión ética tiene su origen en el vocablo griego *ethos*, que significa costumbre. Se le estima en una situación de sinonimia con la palabra moral que, a su vez, deriva de la voz latina *more*, que por su parte corresponde a *ethos*, o sea, la costumbre. Por lo tanto, la ética se refiere a las normas que constituyen determinado sistema de conducta moral".⁴⁷

La ética es una disciplina de conocimiento que estudia las actitudes de los hombres buenas o malas, debidas e indebidas, convenientes y nocivas, y enseña cuales son aquellas dignas de imitar.

La ética es la disciplina de conocimiento que tiene como objeto, el estudio de los distintos caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano. El concepto de "ethiké-ética" toma su nombre de la palabra "ethos" que significa costumbre o hábito, el cual a su vez es un efecto del carácter.

Pero la ética no solamente estudia las costumbres y características de los individuos, sino que las clasifica en aquellas que son convenientes o nocivas, benéficas o perjudiciales, buenas o malas para un individuo y para la sociedad. Cuando se hace referencia a la importancia de la ética en el hombre se parte de las actitudes positivas, de buenos principios, de las virtudes del hombre.

Cuando un gobernante no se preocupa por las actitudes de su pueblo e ignora el uso e importancia de la ética, tarde o temprano enfrentará problemas resultado de su irresponsabilidad. Todo ser humano posee un potencial ilimitado para realizar actos, y estos bien pueden ser positivos o negativos.

⁴⁷ Enciclopedia Jurídica Ameba. Pág. 259.

Por la ética, los gobernantes pueden orientar el comportamiento de los individuos, con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, se eleva la cultura política de un pueblo; por ella, los hombres están bien consigo mismos y si ello es así, lo estarán con respecto de los demás. Por ella es posible hacer que los servidores públicos sean personas dotadas de virtudes capaces de emprender acciones nobles.

La ética señala que toda actitud tiene extremos ya sea por defecto o falta, ya sea por exceso o demasía, y que lo mejor es esta en el justo medio, en el equilibrio.

El equilibrio entre los extremos es la virtud, que es una especie de moderación de los afectos o sentimientos. De esta manera, aquel individuo que quiera ser estimado por su carácter moral debe guardar una moderación y templanza en cada uno de sus sentimientos o afectos.

Con el conocimiento de la ética, los gobernantes pueden orientar y educar a su pueblo. Con la posesión de las virtudes morales, los individuos que laboran el servicio público podrán ser más eficientes y eficaces y ser reconocidos por su mérito al haber actuado con honestidad.

3.2. Relación entre la Ética y la Administración Pública.

Nunca antes llamó tanto la atención al mundo la ética del servicio público. Por diversas razones –económicas, sociales y administrativas- el entorno del servicio público está cambiando de manera acelerada, pero sin duda es distinto al pasado.

Desde el punto de vista teórico, Dennis F. Thompson señala que es posible establecer una ética administrativa, en la medida que sea rechazada la ética de la neutralidad y la ética de la estructura.⁴⁸

⁴⁸ Thompson, Dennis F. "La posibilidad de una Ética Administrativa". Clásicos de la Administración Pública. México, 1999 pág.861.

La primera -ética de la neutralidad- sostiene que los administradores deben cumplir de modo irrestricto las órdenes de sus superiores y aplicar las políticas de la dependencia y del gobierno al que sirven. Según esta posición, los servidores públicos son éticamente neutrales porque no ejercen un juicio moral independiente.

La segunda -ética de la estructura- es la idea de que el objeto de juicio moral debe ser la organización o el gobierno en conjunto. Dicha ética afirma que los servidores públicos pueden tener cierto espacio para hacer un juicio moral independiente, no se les puede hacer moralmente responsable de la mayor parte de las decisiones y las políticas del gobierno. Su responsabilidad moral y personal sólo abarca los deberes específicos de su propio cargo, por los cuales son legalmente responsables.

La ética administrativa significa la aplicación de los principios morales al desempeño en las funciones encomendadas a los servidores públicos.

Por su parte, Omar Guerrero afirma que los asuntos relativos a la ética son siempre problemas de interés. Existe una preocupación central sobre la función de la moral en la elaboración e implementación de las políticas públicas; en particular, si se vincula a quienes están a cargo de tales responsabilidades: los servidores públicos.⁴⁹

Para la Administración Pública es fundamental el aspecto personal de la moralidad, y desde este ángulo, es posible la elaboración de un esquema normativo de la ética personal del servidor público.

Un punto de vista jurídico sostiene que los principios éticos incorporados a las normas jurídicas aseguran a favor de esos valores, el orden, la igualdad y la seguridad jurídica, y se convertirían en reglas de cumplimiento obligatorio para la administración pública y los servidores públicos. El derecho aportaría estos

⁴⁹ Guerrero Omar. "Moral en Políticas Públicas". RAP. Ensayos Contemporáneos. México, INAP, 1998, N° 86 pág. 63.

principios y los de justicia, para llevarlos a la convivencia cotidiana, que sería más respetuosa, armónica y estimulante en el ámbito de la administración pública.⁵⁰

Desde el punto de vista jurídico, sin ética la democracia no es posible, porque en ella no habría equidad ni distribución adecuada de los bienes materiales y espirituales. Por ello, no puede existir desarrollo sin ética, porque en todo caso sería un simple crecimiento económico, seguramente en beneficio de muy pocos y en detrimento de la mayoría; por tanto, no se haría una repartición equitativa de la riqueza.⁵¹ En este sentido, no puede haber un justo ejercicio de gobierno sin principios éticos, sin el respeto por las libertades, sin el cumplimiento de los derechos humanos, individuales y sociales; sin normas legales desprovistas de ética por que no se puede constituir el Estado de derecho, sin recoger los valores sociales y llevarlos a conformar la vida de la comunidad.

A partir de los argumentos anteriores, la ética pública ocupa un lugar destacado en las reflexiones sobre la reforma y la modernización de la administración pública. El interés por la ética de los servidores públicos ha dejado de ser una preocupación meramente académica para convertirse en un tema de la agenda administrativa, en el cual la sociedad y los ciudadanos reclaman una adecuada utilización de los cada vez más escasos recursos públicos.

La ética es un importante mecanismo de control para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público; es factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración pública y sus instituciones. También proporciona la base para contrastar prácticas, costumbres y conductas de forma que permitan garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos establecidos. Por tanto, la ética es un factor clave de la calidad en la administración pública.

La conciencia ética debe tener un papel protagonista en el ámbito de la nueva gestión pública. Los servidores públicos no sólo deben preocuparse por la

⁵⁰ Zorrilla Martínez, Pedro G. "Ética y Administración Pública". RAP, La Administración Pública Mexicana ante el Futuro. México, INAP, 1999, N°. 100, Pág. 225

⁵¹ Zorrilla Martínez, Pedro G. "Ética y Administración Pública". Ob. Cit. (cita 50) pág. 231.

mejora de la calidad del servicio de la sociedad, sino que deben colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Para ello, deben acreditar un elevado nivel sensibilidad del interés público que se constituye sobre bases éticas y morales.⁵²

Resalto de manera fehaciente que la responsabilidad administrativa está sujeta a la ética ya que está lleva a los servidores públicos a cumplir satisfactoriamente el desempeño de sus funciones; por esto en este capítulo hago mención de la ética que juega un papel importante en el quehacer administrativo.

3.3. Principios éticos de la Administración Pública.

Los Principios éticos del servicio público se definen y mantienen como un conjunto de funciones y elementos que constituyen la infraestructura ética. Se trata de reglas, controles, condiciones y agentes que marcan límites al comportamiento e incentivan los principios éticos de conducta.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene por objetivo reglamentar el título cuarto constitucional, con el fin de que los Servidores Públicos se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; ésta Ley establece las obligaciones políticas y administrativas a seguir por el servidor público ante la sociedad civil y el propio Estado; así como las responsabilidades en que incurren en caso de incumplimiento y las respectivas sanciones y procedimientos administrativos, pero la Ley en cita, específicamente en su artículo 47, sólo habla de algunos principios éticos y sobre todo administrativos, bajo los cuales los Servidores Públicos deben de ejercer su cargo, pero no es propiamente una Ley que se enfoque al problema ético, que desde hace mucho tiempo viene sufriendo nuestro país con los Servidores Públicos.

Todo ser humano adecua su conducta aun sistema de principios morales; algunos de los cuales ya están establecidos, y otros los vamos adquiriendo con el

⁵² Rodríguez Arana Muñoz, Jaime. "La Ética en el Servicio Público". Madrid 1997. INAP pág 13.

tiempo a través de nuestras experiencias, con lo que sólo tomamos las normas de conducta que según nuestra conciencia son las más adecuadas para nosotros, los valores son creados por el hombre de acuerdo a la conciencia individual de cada uno, los creamos y les damos un nivel jerárquico de acuerdo a nuestra conveniencia e interés.

Este conjunto de normas en las que basamos nuestra conducta le damos el nombre de moral, el ser humano para crear estas normas, primeramente se apega a un conjunto de valores, que por una parte en su niñez le son enseñados y por otra parte a lo largo de la vida va descubriendo otros.

A estos valores cada individuo les da un orden, una jerarquía que su conciencia le indica, es así como tenemos que es frecuente que dos individuos coincidan en los niveles jerárquicos, en que tienen sus valores, ningún individuo tiene los mismos valores, en el mismo orden jerárquico.

Esto sucede cuando hablamos de la moral de cada individuo, pero cuando formamos parte de un grupo hablamos de los valores éticos y el grupo establece el orden de valores que los integrantes del grupo deben seguir, para adecuar su conducta dentro del mismo, porque de no ser así se crearía una desorganización social que provocaría normas y valores incompatibles o contradictorios que exigiría diferentes tipos de conducta en una misma situación y que nos llevaría a un caos.

Sí, la existencia de los valores opuestos se acepta generalmente como válida, la gente encuentra difícil admitir uno y rechazar el otro, el individuo ofrece frecuentemente alguna razón socialmente aceptable para ignorar cualquiera de estos. El hombre de negocios culpable de falta de ética se refugia en la máxima de que "los negocios son los negocios".

Así tenemos que para el servicio público la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece los valores conforme a los cuales los servidores públicos deben apegar su conducta en el desarrollo de

sus actividades como tales, con lo que se pretende que se desempeñen el servicio público con rectitud, enalteciendo así el servicio público.

Aunque desgraciadamente sabemos que la mayoría de los servidores públicos, muy poco caso hacen de estos valores, obteniendo cada vez más con ello el demérito del servicio público. Aunque como ya se mencionó la tarea que realiza el servidor público exige que se desempeñe con una gran inclinación hacia las normas morales y éticas; así como también con un gran espíritu de deber, eficiencia, dignidad y nobleza.

Frecuentemente en el desempeño de su cometido, el servidor público va a enfrentarse a problemas morales y a la necesidad de tomar decisiones morales. El servidor público en su conciencia no sólo buscará la tarea propia de todo ser humano, su integridad moral, sino que llevará su actividad reflexiva, su sentimiento y su institución espiritual, al ejercicio de su profesión, ya que socialmente tiene el compromiso de operar los servicios públicos.

En estos casos el servidor público tendrá que acudir a las reglas de ética o normas morales que le han sido establecidas como servidor público, para que sean ellas quienes rijan sus decisiones y su conducta. Aunque en primera instancia por naturaleza se guiará por su moral, y posteriormente por los valores establecidos, habrá una combinación de ambas normas, aunque en este caso deben de tener más peso en la conciencia del individuo, los valores o principios éticos que han sido establecidos en razón de su función.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala los valores o principios éticos bajo los cuales todo servidor público debe de actuar en el ejercicio de su función, que a la letra dice:

“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 indebida 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 se tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto 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 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o por civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a los que hace referencia la fracción anterior y que sea 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 encuentran 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 la 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 omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

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

XXIV. Las demás que le imponga las leyes y reglamentos

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto".⁵³

⁵³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1999, Págs. 26-29.

El artículo antes transcrito nos señala las obligaciones administrativas que todo servidor público tendrá que cumplir en el ejercicio de sus funciones; asimismo precisa los cuatro valores fundamentales, bajo los cuales debe regir su conducta, esto para el mejor funcionamiento de la Administración Pública. Para conocer más a fondo a que se refieren estos valores que tutela el artículo referido, definiremos cada uno de ellos.

3.3.1. Principio de Legalidad.

La legalidad se define como "lo que tiene la calidad de legal; la conformidad de una acción respecto a la Ley; régimen político estatuido por la Ley fundamental del Estado. Legal.- Lo prescrito por la ley y conforme a ella; perteneciente o relativo a la Ley o al derecho; verídico, puntual y fiel en el cumplimiento de las funciones de su cargo. Legalista. Que antepone a toda otra consideración la aplicación literal de las leyes".⁵⁴

Los términos legitimidad y legalidad son términos equivalentes o sinónimos, pues como se sigue de su etimología y de su significado originario quien dice legitimidad quiere decir conforme a derecho y éste es el significado primordial de legalidad. No obstante, cabe señalar que en la literatura jurídica, hace tiempo se aprecian ciertas diferencias. Quien piensa en legitimidad alude a justificación o sugiere la búsqueda de un fundamento; legalidad por su parte, si bien no excluye esta idea de justificación o fundamento, parece definirse primordialmente a la conformidad; es decir las acciones deben conformarse con las disposiciones jurídicas establecidas. Cabe destacar que la conformidad a la que se refiere el término legalidad no es aquella que exige el cumplimiento de las normas que imponen obligatorias, sino la observancia de las normas que otorgan facultades o que regulan su ejercicio.

Así pues, la legalidad en el sentido de conformidad con el derecho no sólo significa conformidad con lo establecido en una ley sino conformidad con el

⁵⁴ Diccionario de Terminología Jurídica. Visión Jurídica Profesional, Casa Zepol. S.A de C.V. Copyright México 1998. pág. 1637.

derecho en consonancia con los principios que guían el ejercicio del poder público. En este contexto los juristas entienden por legalidad el principio de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera del particular más que por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con una ley preexistente.

Nuestro más alto tribunal ha emitido opinión al respecto, diciendo que debe entenderse por legalidad o garantía de legalidad como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o satisfacción jurídica; esta garantía forma parte de la seguridad jurídica y tiene como finalidad que se le proporcionen al gobernado los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, o bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan.

3.3.2. Principio de Honradez.

“Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes”.⁵⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que por falta de honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas; con mengua de rectitud de animo, es decir, apartarse de las obligaciones que se tienen a su cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debiendo estimarse que no es necesario para que se integre la falta de honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo se observe una conducta ajena a un recto proceder.

A los Servidores Públicos se les encomienda como función principal la de impartir justicia, conociendo y resolviendo los asuntos que le sometan a su

⁵⁵ Diccionario de Terminología Jurídica. Ob. Cit. (cita 54) Pág. 184.

consideración con apego a la legalidad y sin que se quebrante su ánimo recto de juzgar por causas externas a la función jurisdiccional, resolviendo sin tener interés directo o indirecto en el asunto o sin pretender obtener algún beneficio extra más el que el propio Estado le otorga y con la plena satisfacción propia de haber cumplido el servicio de impartir justicia de manera honesta y acertada.

Todo servidor público goza de la presunción de reunir los requisitos de imparcialidad, capacidad y honestidad por lo que debe de proceder siempre con rectitud, cumpliendo con las obligaciones que las leyes le imponen, absteniéndose de omitir o ir en contra de las disposiciones que regulan su función.

3.3.3. Principio de Lealtad.

La lealtad se traduce en el respeto a la investidura, a la propia actividad; en ser escrupulosamente honrado. El deber de lealtad comienza con el derecho que tiene la administración de justicia de exigir a sus miembros fidelidad y honestidad. El Servicio Público en el desempeño de sus funciones debe cumplir y hacer que se cumplan las leyes, derivándose de este acto una irrenunciable fidelidad a la Ley y a la legalidad que el cargo exige.

El servidor público debe guardar lealtad, no causar perjuicio alguno a las instituciones y personas que depositan en él su confianza, debe existir apego a la legalidad y con la debida buena fe que como obligación le impone nuestra Carta Magna.

El servidor público debe mostrar fidelidad en el desempeño de su cargo, a las leyes y a la investidura que el cargo le otorga sin defraudar la intachable honorabilidad de que goza y de las presunciones de imparcialidad, capacidad y honestidad; cualidades que debe demostrar al ejercer el cargo que se le confirió; pero además el principio de lealtad que debe de observar en el desempeño de su cargo consiste también en la fidelidad que el servidor público debe guardar a la Institución con la que esta obligado por una prestación de servicios,

absteniéndose en todo momento de dañar la imagen, honorabilidad y confianza de la institución donde preste sus servicios.

3.3.4. Principio de Imparcialidad.

Actuar en forma neutral y de acuerdo a la Ley, sin que intervengan intereses personales.

“Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencia o privilegios indebidos a persona alguna”.⁵⁶

“Ecuanimidad para juzgar o proceder con rectitud y equidad sin inclinarse a favor o en contra de personas o cosas. Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o proceder con rectitud”.⁵⁷

La imparcialidad implica neutralidad. Se debe tomar en cuenta que dentro de un proceso cada una de las partes defiende sus derechos con pasión porque cada una de ellas quiere obtener el triunfo aportando cualquier medio lícito o ilícito como las recomendaciones, dinero, amistades, parientes y otras más; es por ello que el Servidor Público debe guardar distancia respecto de todas ellas, porque si bien es cierto que el servidor público debe ser cortés, también es cierto que no debe mezclarse en la vida de las personas porque de no ser así la imparcialidad se vería gravemente afectada.

Ser distante lleva al servidor público a ser neutral e inclinarse sólo por la justicia. Debe tenerse en cuenta que el servidor público tiene que ser y actuar como un tercero no interesado, precisamente por el reclamo de ser imparcial; por lo que es fácil entender como impedimentos los obstáculos legales que la ley estima como motivos de parcialidad entendidos como inclinación a favorecer o perjudicar los intereses de alguna de las partes en conflicto.

⁵⁶ Diccionario de Terminología Jurídica. Ob. Cit. (cita 54) Pág.186.

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés. "Diccionario de Ciencia Política". Facultad de Derecho UNAM. Fondo de Cultura conómica. México1997. Pág. 579.

3.3.5. Principio de Eficiencia.

Es la virtud para lograr algo, relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, productividad.

El servidor público debe realizar su función con esmero dedicándose al cumplimiento del servicio a su cargo con atingencia y ahínco, absteniéndose de realizar otras actividades que no sean las propias de su función.

El servidor público debe ser una persona con capacidad para desempeñar el cargo y ciencia suficiente que permita dictar resoluciones atinadas. El servidor público debe de realizar su función escrupulosamente evitando incurrir en conductas que afecten sus funciones, retardar los negocios de su conocimiento y evitar dictar resoluciones extremadamente erradas que pongan al descubierto una manifiesta ineptitud o falta de capacidad.

La realidad es que los servidores públicos, no cuentan con un Código de ética formalmente constituido que regule específicamente su conducta, por lo que se toma supletoriamente como tal, el artículo 47, objeto de estudio en este apartado, ya que encuadra los valores que tutela la Ley multicitada, teniendo así el servidor público la obligación de conducirse con apego a los valores referidos con anterioridad, pero que no tiene una cobertura total de la ética del servidor público.

3.4. La importancia de los valores en los Servidores Públicos.

Los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento. Se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan que conductas son apropiadas. Estos se integran en un conjunto de creencias sobre lo justo y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, estos constituyen la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres; son los cimientos de una

educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta.

Con el transcurso del tiempo es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Por lo tanto, las costumbres y los valores de los pueblos no siempre son los mismos. "Cualquier sociedad debe cambiar de constitución de valores para enfrentar problemas de adaptación, pero al mismo tiempo, debe retener cierta coherencia, un consenso mínimo, en sus sistemas apreciativos, o de lo contrario el orden social se rompería. De esta manera un cambio en los valores más aceptados en una sociedad nos remitiría a la existencia de un cambio cultural".⁵⁸

Los cambios culturales son lentos, no se manifiestan en forma inmediata, es un proceso de largo tiempo, tampoco son homogéneos es decir estos son uniformes en toda la sociedad. Los cambios ocurridos en México en la década de los sesenta en diversos ámbitos, como los demográficos, educativos, de salud, tecnológicos y económicos, han influido en la cultura nacional y el sistema de valores.

Ejemplos de esos cambios son la valoración de la democracia como una mejor forma de gobierno, la disminución de la fecundidad, el aumento de la edad para el matrimonio, las relaciones sexuales prematrimoniales, la integración de la mujer en el trabajo, la influencia de los medios de comunicación al interior de los hogares, la preocupación por la ecología y el medio ambiente, la preocupación por los derechos humanos, etc. Dichos cambios dan testimonio de las transformaciones de los sistemas valorativos de los mexicanos.

Es importante destacar que así como existen valores en una cultura también es posible identificar contravalores, antivalores o valores negativos que son la antítesis de los mismos, esto es, la maldad se opone a la bondad, la injusticia a la justicia, la mentira a la verdad, la pereza al trabajo, etcétera. En general, estos contravalores se oponen al desarrollo pleno de las personas y por ende de la

⁵⁸ Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. "Los Mexicanos de los noventa". Pág. 79.

comunidad. En el mundo los antivaleores se han expandido de manera indiscriminada y han invadido ámbitos sociales, económicos, culturales, deportivos, laborales, políticos. Al ser esto así, han invadido también la esfera de lo público al desarrollarse como virus al interior de las Instituciones públicas y por consecuencia le han hecho un sin fin de daño.

Alguno de los principales contravalores que enferman la salud de las Instituciones Públicas son: la ambición, la adulación, la avaricia, la codicia, la complicidad, el compadrazgo, el desorden, la desconfianza, la deslealtad, el tráfico de influencias, entre otros. Por sí mismo, cada vicio puede ser objeto de un análisis exhaustivo, sin embargo comúnmente nos referimos a estos utilizando la palabra corrupción.

La corrupción es un fenómeno mundial, afecta el desarrollo de los países y la marcha de las organizaciones, en algunos casos es la causa de muchos males como el de la pobreza, la injusticia, etc. Para fortuna de la humanidad, la corrupción es combatible siempre que se tenga conciencia y voluntad y se realice un gran esfuerzo mediante el establecimiento de medidas para frenarla.

Entre las medidas básicas está: en lo general, lograr que las sociedades fomenten sus valores y en lo particular, lograr un cambio de actitudes en los servidores públicos a través de la ética a fin de formar una conducta integral.

En el ámbito público, todo gobierno lleva a cabo sus determinaciones de acuerdo a los principios que posea. Los principios que tenga un gobierno se establecen de acuerdo a la naturaleza de cada pueblo, retornando su historia, cultura y tradiciones.

El cumplimiento de los intereses colectivos exige una notoria ejemplaridad por parte de los servidores públicos. Si queremos adecuar los actos de los servidores a los parámetros de eficiencia y calidad que requiere la sociedad es conveniente que estos cuenten con principios éticos en su actuar.

El fenómeno de los valores éticos deseables en el servicio público sería un obstáculo para la expansión de la corrupción y de las conductas desleales, al mismo tiempo que permitirá la adecuada operación de las instituciones, porque las personas que poseen valores y ética no ofenden, no roban, no matan, no mienten, y por el contrario ayudan, enseñan, cumplen y se esfuerzan por cumplir. Si logramos que todo servidor público posea ética, sin duda el rostro de México comenzará a cambiar hacia su engrandecimiento.

Mientras existan dentro del sector público seres con actitudes negativas la corrupción y el malestar seguirán reinando en el país. Si se continúa manteniendo en el olvido a los valores y la ética, de nada sirva que tengamos un crecimiento de la economía porque el pueblo continuará en la pobreza y la ignorancia, y los gobernantes continuaran siendo injustos, ambiciosos y corruptos. Un cambio hacia una mentalidad positiva además de necesario nos hará bien. Mejorando la moral de los funcionarios, el nivel de vida de los ciudadanos se incrementará, pues una de las normas morales exige la realización de la justicia social.

Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera hacerse por los aspectos morales. Si el subdesarrollo económico es motivo de preocupación, también lo debiera ser la moral de las personas, en particular de aquellos que ocupan cargos públicos. Pensemos; ¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún país podrá elevarse si antes no se le educa en la honradez y probidad.

De esta manera, los valores éticos, insertados en el ámbito público y cultivado de manera adecuada darán por resultado la debida operación de la función pública. La ética pública supone la existencia de un conjunto objetivo y universal de valores éticos que siempre han sido y siempre serán las señas de identidad indelebles de la conducta del funcionario público, sin que las circunstancias de tiempo, de lugar o de consenso, puedan transformar lo que en sí es ético. Esto es importante porque una sociedad que se encuentra apenas sin recursos morales podría operar una transformación de los ideales de la conducta en antivalores.

La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo. Se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores.

3.4.1. Profesionalismo.

El servidor público, como se ha podido apreciar en el desarrollo de los capítulos anteriores, requiere de ser un trabajador especializado y de tiempo completo en el desempeño de la función que realiza en las estructuras gubernamentales, con independencia del nivel jerárquico del cargo que ocupe.

Aunque hay que advertir que mientras más elevado sea el nivel de responsabilidad técnica y/o administrativa, las exigencias o requisitos de ingreso, las responsabilidades y los criterios de evaluación, serán mayores.

Lo anterior significa que el servidor público no puede ser un improvisado; no se le puede improvisar y no se puede ni debe improvisar un cargo para que lo desempeñe alguien sin la formación, experiencia y sobre todo, sin auténtica vocación de servicio.

De ahí emana la necesidad de que la administración pública realice esfuerzos debidamente planeados y articulados con las necesidades de las diferentes áreas de trabajo, para profesionalizar al trabajador del gobierno, es decir, al servidor público, ya sea que éste desempeñe una función de mando, de base o de confianza.

El servidor público profesional es aquel que, habiendo reunido requisitos de formación escolar y características físicas acordes con la función a desempeñar, ha adquirido los conocimientos de carácter específico requeridos para la correcta realización de las funciones que se le han encomendado, mediante la experiencia acumulada y la capacitación recibida.

El servidor público profesional es alguien que, además de lo anterior, ha sido concientizado de la trascendencia de que para la sociedad, la administración pública y para él mismo, tiene el trabajo que realiza y que por lo tanto se desempeña con conciencia social y no buscando fines de lucro.

El servidor público profesional es un trabajador que mediante la prestación atenta, honrada y eficaz de sus servicios a la ciudadanía, espera ser remunerado justamente y tener oportunidades de desarrollo y ascenso a posiciones de mayor responsabilidad dentro de la escala jerárquica gubernamental; también espera ser estimulado como consecuencia de un desempeño sobresaliente.

Pero todo ello no se puede dar por generación espontánea o de una manera aislada, sino que requiere de un esfuerzo que abarque a la totalidad de las estructuras gubernamentales.

Este esfuerzo deberá de ser congruente con la necesidad de contar con servidores públicos que satisfagan plenamente los requerimientos del puesto desempeñado y que sean capaces de mirar al futuro para identificar los retos inmediatos y los de mediano y largo plazo, delinear los objetivos y fijar las estrategias para alcanzarlos.

3.4.2. Transparencia.

El concepto clave relacionado con el valor de la transparencia se refiere a la claridad con la que se maneja la información gubernamental, de manera que se permita el acceso a la misma por parte de la sociedad interesada. El valor de la transparencia adquiere mayor relevancia cuando los servidores públicos desechan cualquier trato discrecional. Permitir el acceso a la información gubernamental como medida de transparencia nos lleva a dos conceptos directamente relacionados, como son el derecho a la privacidad y el manejo responsable de la información, así como de los recursos que se ponen en manos de los servidores públicos.

El servidor público que actúa conforme a la declaración del valor de la transparencia presenta la información que le corresponde administrar de una manera clara, sencilla y precisa apegándose a la realidad. Debe procurar eliminar el ocultamiento y distorsión de la información. Actuar de manera transparente implica que el servidor público actuará con objetividad, imparcialidad y buscando en todo momento el bien común y serán responsables de informar sobre el uso y resultado del empleo de los recursos.

Tener una actuación conforme al sentido de la transparencia, conlleva a que el servidor público sea responsable al no divulgar la información privilegiada y confidencial a la que tiene acceso. El servidor público deberá dar acceso a la información que tiene carácter público a la comunidad interesada, evitando negar la información por hacer distinciones entre las personas.

La transparencia también se refleja en otro tipo de comportamientos con respecto a los recursos asignados a las dependencias públicas y a cada servidor público, no sólo en el manejo de la información. En este sentido, se debe garantizar la distribución y el uso correcto de los recursos que se le han conferido, de una manera clara, precisa y apegada a la veracidad.

3.4.3. Respeto.

Un servidor público comprometido con el valor respeto, lo proyecta valorando en las demás personas su dignidad humana, como la suya propia. Lo muestra además siendo respetuoso de las libertades y derechos de los demás y cumpliendo con las normas y las leyes que rigen al servidor público como a la ciudadanía en general. Actuar conforme el valor respeto implica también un trato amable, cordial y tolerante.

Un servidor público que actúa con respeto, acepta que sus compañeros de trabajo y las personas con quienes convive tienen maneras diferentes de ser, pensar y actuar. En este sentido el respeto por parte del servidor público no significa indiferencia, sino tener la capacidad de dialogar y expresar sus propias

formas de pensar, pero sin imponerlas a los demás. Es necesario mostrar ante todo una actitud tolerante pero propositiva y de diálogo hacia los otros, cuyas formas de pensar difieren de la propia. Ser respetuoso implica reconocer en su interior y así manifestarlo, que todas las personas son dignas de su atención tanto en el ámbito laboral, público o privado, no importando las diferencias físicas, sociales, intelectuales o religiosas.

Un servidor público respetuoso no sólo sabe reconocer las coincidencias, sino también apreciar las diferencias en las discusiones que entable con los demás para la toma de decisiones, en los diversos ámbitos en los que se desempeña.

3.4.4. Integridad.

Ser un servidor público íntegro, está relacionado con otros valores, principios y virtudes que se consideran clave para cultivar la integridad. Implica actuar en forma congruente con las ideas que el propio servidor público profesa y manifiesta. Ser un servidor público íntegro está relacionado, en primer lugar, con el valor de la honestidad, lo que implica decir la verdad en cualquier circunstancia. De esta manera se gana la credibilidad de las demás personas. Adicionalmente, la integridad permite que la persona sea digna de confianza para el manejo de información, la realización de tareas y el buen cumplimiento de las mismas.

Otra idea importante relacionada con la integridad es que el servidor público íntegro se conduzca con franqueza y autenticidad, lo que supone decir lo que se piensa, de la manera adecuada y en el momento oportuno, esto es, asertivamente.

El sentido práctico de la integridad se pone de manifiesto en ciertos comportamientos típicos en el servidor público, a continuación se presentan los más representativos.

El servidor público íntegro confía en sí mismo y los demás confían en él. Además es coherente en su forma de pensar y actuar, por ello se tiene siempre confianza de que responderá congruentemente ante cualquier situación. El servidor público íntegro cumple con la palabra dada, responde cuando se compromete con algo y con alguien. Adicionalmente, la integridad se refleja en un comportamiento que antepone la verdad ante todo, aunque se arriesguen los intereses personales, y busca evitar cualquier forma de deshonestidad en el ejercicio de su tarea.

El servidor público íntegro se compromete a admitir sólo aquel reconocimiento que sea debidamente meritorio. Pero de igual manera, acepta con un alto sentido de responsabilidad las consecuencias por violar una política, ley o código del servidor público.

Otro comportamiento esperado de una persona íntegra es que procurará evitar ocultar la verdad con el fin de manipular las decisiones de otras personas, ya que esto a fin de cuentas, se convierte en una mentira premeditada. La integridad significa respetar la propiedad ajena y entregar a las instancias correspondientes los bienes extraviados encontrados tanto dentro como fuera de la dependencia pública.

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO

4.1. El Marco Jurídico de los Servidores Públicos.

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

Los Servidores públicos, término que se ha aplicado de manera general a todas las personas que desempeñan una actividad dentro de la Administración Pública están sujetos a la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ambas legislaciones se aplican de manera diferente, pues de la Ley burocrática se desprende que es aplicable a los trabajadores de base que no desempeñen cargo de dirección; sino solamente para los trabajadores que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública y a preservar los mínimos derechos de los trabajadores de confianza. Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como finalidad observar el buen desempeño de los Servidores Públicos de carácter interno, es decir, que no trasciende fuera de la administración pública, su aplicación es mediante un procedimiento administrativo disciplinario.

Olivera Toro señala la problemática de los diversos tipos de puestos que se relacionan con los Servidores Públicos: "En la legislación positiva mexicana encontramos una gran confusión terminológica, la cual agudiza el problema de determinación conceptual. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a funcionarios y empleados (Artículos 80, 89, 108, 114); altos funcionarios (artículo 110); funcionarios y empleados (artículo 111); servidores públicos (artículo 123), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, divide a estos en trabajadores de base y de confianza, haciendo una

enumeración de los primeros e incluyendo en la enumeración a algunas de las instituciones descentralizadas y desconcentradas”.⁵⁹

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

A continuación presentaré el marco jurídico que rige la disciplina de los Servidores Públicos.

4.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos de México.

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

De esta manera, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que comprende los artículos 108 a 114, proporciona el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

Así, el artículo 108 se refiere a todos los servidores públicos; altos funcionarios, y empleados de la Federación, a los funcionarios y empleados del Distrito Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en los términos que el propio precepto señala, estableciendo que éstos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Este artículo conserva el derecho del Presidente de la República para que durante el tiempo de su encargo solamente pueda ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

⁵⁹ Olivera Toro, Jorge Manuel. “Manual de Derecho administrativo”, Ob. Cit. (cita 30) pág. 62.

El contenido del párrafo anterior, al contrario de lo argumentado por algunos autores en el sentido de que s contrario al principio democrático, produce paz y tranquilidad social en beneficio de los gobernados, pues resultaría absurdo que el Presidente de la República pudiera ser acusado por delitos leves que inclusive podía no haber cometido. Tal derecho del Presidente debe considerarse como un derecho derivado de su encargo, en beneficio no solamente del Presidente, sino de la comunidad.

Si el Presidente es acusado una vez concluido su encargo, se deberá proceder conforme a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 111 de la misma Carta Magna, el cual establece que "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores, resolverá con base en la legislación penal aplicable".

El artículo 109 Constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para que en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con la propia Constitución, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

Este artículo señala los tres tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos:

a) La responsabilidad política, que consiste en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales. Esta responsabilidad se deriva del contenido de la fracción I del artículo citado en relación con lo dispuesto por el artículo 110 del ordenamiento legal en análisis, que señala cuáles son los servidores públicos a los que se les puede formular juicio político: es decir, cuáles son los servidores sujetos a dicha responsabilidad.

Para el ejercicio de esta responsabilidad la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en la fracción V del artículo 74 Constitucional, interviene como órgano de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores lo

hace como órgano de sentencia, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76 Constitucional.

b) La responsabilidad penal por la comisión de un delito del fuero federal o del fuero común. Esta responsabilidad se deriva de la fracción II del artículo 109 que se estudia, en relación con el artículo 111.

c) La responsabilidad administrativa, que se deriva de la fracción III del artículo 109 citado.

Asimismo, establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente.

Por lo expuesto se puede concluir que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza diferentes, dado el principio de autonomía procesal consagrado en la propia Constitución. Así, la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

De igual forma, el precepto en estudio determina que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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

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

El artículo 113 señala que todas aquellas leyes destinadas a sancionar a los servidores públicos deberán contener las obligaciones que deba observar el

servidor a fin de salvaguardar los preceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; así como establecer las sanciones aplicables que conforme a este precepto serán la suspensión, destitución y la inhabilitación.

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

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

Como se puede observar el Título Cuarto Constitucional sólo establece de manera general la autonomía de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y enuncia a los que podrán ser sujetos de juicio político.

4.1.2. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta nueva Ley tiene como objeto reglamentar exclusivamente la responsabilidad federal administrativa, y se deja la reglamentación de las demás responsabilidades en la anterior Ley, es decir, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El estudio del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, cuyo aspecto toral importa 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".

El Derecho Administrativo Disciplinario; trata el control de la actividad del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tiene como finalidad que éste desempeñe la actividad que le fue conferida con eficiencia y de manera eficaz, que alcance la productividad para la cual fue contratado dentro de su cargo específico y en todos los casos, para que cumpla con el objetivo general de contribuir con su actividad al buen desempeño del servicio, que es o debe ser el objetivo fundamental de la Administración Pública.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, y el sistema político.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

Esta Ley constituye un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública; sus objetivos fundamentalmente son:

Que los Poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios.

Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, ya que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en la Ley.

Destacan en este propósito los ajustes relativos: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos.

Por lo que al primero de los objetivos se refiere, debe señalarse que el Ejecutivo Federal comparte la opinión de que el registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación, debe operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto de sus correspondientes servidores públicos.

Lo anterior es congruente con el principio de división de Poderes consagrado en la Constitución Política, y contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto del Poder Legislativo como del Judicial de la Federación.

En el artículo 109 Constitucional en su fracción III dispone; "La aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que puedan observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...", conductas que se encuentran descritas en las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En términos generales, puede señalarse que antes de las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo, que fijaron la naturaleza, objeto y finalidad del régimen de responsabilidad administrativa era notoria la ausencia de

desarrollo, ya que las responsabilidades de los servidores públicos se habían venido centrando básicamente en los aspectos político y penal.

Los sujetos de esta Responsabilidad Administrativa son los servidores públicos en general, que conforme a lo dispuesto en el artículo 108 Constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los "...representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...".

La Responsabilidad Administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que efectúen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones (amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y arresto – para los cuerpos de seguridad pública – atendiendo a la naturaleza de la obligación que transgredía).

Dichas sanciones administrativas se impondrán previa substanciación de un procedimiento llevado a cabo por el superior jerárquico, en tratándose de responsabilidades menores y por la Secretaría de la Contraloría cuando se trate de una responsabilidad mayor, respetando en todo momento los garantías de legalidad, fundamentación y motivación y seguridad jurídicas previstas en nuestra Carta Magna.

De especial interés para los estudiosos de este tipo de responsabilidad ha significado la inclusión en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la regulación del afincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas – como ya se dijo – de las disciplinarias, toda vez que las primeras no buscan "corregir" a los

funcionarios, sino reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública.

4.2. La necesidad de programas de formación y actualización ética para los Servidores Públicos.

En principio es importante señalar que en México existen servidores públicos honestos y con dignidad. Personas con respeto a su trabajo y comprometidas con sus tareas las cuales contribuyen con su esfuerzo a la marcha y desarrollo de las instituciones. Sin embargo, es importante decirlo, también existen muchas personas que sin tener una vocación, ni espíritu para el servicio público viven a costa de éste y están inmersos en las instituciones públicas.

En México, la ausencia de un programa permanente que impulse los valores éticos y la inexistencia de un organismo que los promueva en los servidores públicos han generado que las actitudes de algunos funcionarios públicos sean inadecuadas. Es común ver como al interior de las instituciones públicas existen una serie de vicios en los individuos que obstaculizan el funcionamiento de las mismas. Uno de los vicios que, si bien es cierto desde antaño existe, hoy en día ha cobrado una magnitud jamás imaginada al grado de poner el nombre del país entre los primeros en el mundo es la corrupción.

Las organizaciones buscan la promoción de los valores en las personas que las conforman con el objetivo de buscar el desarrollo del propio grupo, así como de su entorno. En la época actual, los dirigentes de diferentes tipos de organizaciones han tomado conciencia de la enorme importancia de la promoción de los valores y la ética entre sus integrantes, ya que la sociedad vive en un cambio constante que en ocasiones lleva a la pérdida del sentido de lo que es correcto e incorrecto.; debido a ello las Instituciones han establecido diferentes medios a través de los cuales buscan promover los valores ideales a vivir como parte de la cultura organizacional.

Entre los medios que utilizan las organizaciones para promover valores se encuentran: la misión, visión, credo organizacional, y códigos de ética.

¿ES POSIBLE ENSEÑAR VALORES ÉTICOS?

En este tiempo en el que predomina la visión individualista frente a la colectiva, en el que parece que todos los actores políticos, económicos y sociales sólo piensan en sus propios intereses y en el corto plazo; en el que no importa construir paso a paso y poco a poco, sino ganar o ganar y destruir al adversario si es necesario; en el que no nos ponemos de acuerdo y se nos olvida el bienestar común; en el que la frontera entre lo legal y lo ilegal no queda claramente establecida; y en el que mentimos sin tregua y nos olvidamos de que vivimos en sociedad, se hace indispensable recuperar la enseñanza de la ética en nuestra vida cotidiana y en los debates de la vida nacional.

La ética, es la actitud o la intención del individuo frente a sus obligaciones sociales y personales. Es la reflexión sobre la libertad, lo que queremos, sobre los valores. Tiene una faceta individual en la búsqueda de la excelencia personal y una faceta social o colectiva de nuestras relaciones con los demás y lo que queremos hacer juntos como ideal.

No es un código, reglamento o ley que nos indica qué podemos hacer y qué no podemos hacer, sino una forma de reflexionar, argumentar y deliberar acerca de las consecuencias personales y sociales que pueden tener nuestras decisiones. Y no puede ser un código, reglamento o ley que podamos revisar para que nos indique qué sí se vale y qué no se vale, pues las decisiones éticas aparecen en forma de dilemas en la vida cotidiana, inéditos y complejos. ¿Debo ser leal a mi amigo o denunciar su comportamiento ilícito? ¿Leal a mi jefe o a la institución? ¿Decir la verdad o callar para no lastimar a un tercero?

La enseñanza de los valores y las virtudes debe abocarse a desarrollar en los individuos las habilidades para que tomen decisiones partiendo de criterios éticos. Una enseñanza que haga presente la dimensión ética en nuestra vida

diaria, en nuestro discurso, en nuestras demandas. La enseñanza de la ética debe empezar en la niñez y no terminar en la edad adulta, pues la toma de decisiones se va volviendo más compleja en la medida en que vamos creciendo y requerimos siempre detenernos a reflexionar para tomar la decisión más justa y prudente. La ética es una habilidad que tiene que ejercitarse. Es por ello que apoyamos una enseñanza para la toma de decisiones a lo largo de toda la vida y una enseñanza que empiece en la familia, pero que también pase por la escuela, el trabajo, los medios de comunicación, etcétera.

Este esfuerzo se suma al que otras muchas instituciones y organizaciones vienen realizando en materia de formación ética y cívica de los estudiantes de todas las edades. Aporta nuevos elementos al debate sobre la pertinencia de enseñar ética y practicar la ética, porque después de todo la ética debe ser una materia práctica. Sin duda, recobrar la enseñanza de la ética contribuirá a que tomemos mejores decisiones individuales, pero también colectivas (políticas públicas), lo que generará mayores posibilidades de un pleno desarrollo no sólo de la persona, sino de la sociedad en su conjunto y, en consecuencia, de nuestro país.

Un código de ética es un documento en el que se establecen los principios y valores que guían el comportamiento del grupo de personas que conforman una organización; nos anticipa la forma cómo se espera que se comporten los integrantes de una organización ante situaciones que presentan un dilema ético, es decir, ante situaciones que implican un conflicto de valores.

El código de ética normalmente contempla los temas que por lo general representan un conflicto ético para los integrantes de la organización. Además, establece los compromisos o la forma en que la organización se relaciona; requiere el compromiso de quienes conforman la organización para su buen cumplimiento, de manera especial de quien está a la cabeza del grupo.

En la Administración Pública no puede dejarse para más tarde que los servidores públicos conozcan el Código de Ética y conduzcan sus acciones dentro del marco de valores que lo conforman. La sociedad mexicana exige servidores

públicos íntegros que se apeguen a estos valores y que faciliten el camino hacia la transparencia en la gestión pública y el combate a la corrupción.

4.3. Propuesta para fomentar los valores y virtudes de la ética en los Servidores Públicos.

El propósito del presente trabajo, es la dignificación de la función pública; es una de las más importantes tareas que debe emprender un gobierno. El mantenimiento de una moral alta y la existencia de significativas y eficaces normas éticas en el ejercicio del servicio público son esenciales para una adecuada acción de gobierno, así como para el fortalecimiento de las instituciones, públicas y privadas, que están al servicio de la colectividad, sin afectar el propio e individual desarrollo de la persona, facilitando y enalteciendo con ello la gobernabilidad democrática.

Considero sería importante una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública, así como a la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción; así como actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

Por último, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad. Por ello, la estrategia comprenderá también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad. Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidades la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Motivar o moldear las conductas debidas o deseables en el ámbito de la gestión pública significa cooperar en la correcta actuación de los servidores

públicos, y reflejar en ello aspectos morales y éticos en correspondencia con el poder que se les ha conferido y por la estrecha relación que éste tiene con el deber de su misión. Tan delicado y exigente ejercicio, como es el de la función pública, requiere que en forma clara y eficaz estén presentes normas que la sociedad toda pueda contemplar que sus conductas se ajustan a la normativa legal y a las buenas costumbres.

El personal que labora en la Administración Pública ha de estar animado de ciertos valores fundamentales para que la propia Administración y sus organismos funcionen dentro de parámetros éticos establecidos y que, siendo propios de cada sociedad, por ser a la vez inherentes al individuo, son también comunes a la humanidad, sin negar de ningún modo lo propio de cada ámbito de gobierno.

La sociedad democrática y plural de nuestros días plantea nuevas y más complejas exigencias a los órganos de gobierno, que se ven precisados a renovarse para responder con rapidez y eficacia a las demandas y necesidades de la población.

En respuesta a esta realidad social, la Administración Pública ha emprendido cambios profundos tanto en sus estructuras, como en la visión, cultura y actitudes del capital humano, apegándose a la propuesta que señala que "hemos llegado a la era de la responsabilidad".

La erradicación de inercias acumuladas en el pasado remoto y reciente, se convierte en imperativo. Es hora de que los servidores públicos asuman el compromiso y el deber supremo de corresponder y contribuir con su trabajo eficiente y honrado, a la confianza de la sociedad y de que la Administración Pública Federal establezca los procedimientos y tome las acciones pertinentes que permitan prevenir y combatir el uso indebido y opaco de los recursos públicos. La transparencia en el manejo de los recursos públicos y de los actos de gobierno así como la rendición sistemática de cuentas y el combate frontal, decidido y sin tregua a la corrupción, son un mandato expreso de la población.

Todos los esfuerzos y acciones impulsados para lograr una mayor transparencia y combatir decidida e implacablemente el cáncer de la corrupción serían marcadamente insuficientes si no consideramos el proceso de modernización que, en forma paralela, ha venido impulsando el Gobierno Federal para transformar a la Administración Pública en una organización moderna, orientada al servicio, cercana y sensible a las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto, en un marco de actuación ético y limpio.

Precisamente una de las formas de contribuir con esta titánica tarea es hacerlo de manera responsable y propositiva a través de la aportación de ideas, desde el área en que cada quien se desenvuelve. Congruente con esta afirmación es que en esta ocasión se presenta un modelo de administración por valores, como una alternativa viable que venga a complementar los esfuerzos realizados hasta la fecha en el combate a la corrupción, la falta de transparencia, el fomento de una cultura de rendición de cuentas incipiente, y fortalecimiento de la Ética Pública. Luego entonces, por qué no hablar de dependencias y entidades afortunadas que se distingan por la simplificación de sus servicios, por la eficiencia, disposición y compromiso pero particularmente, por la transparencia y honestidad de los servidores públicos que integran la entidad de que se trate.

Enseguida nos tendríamos que preguntar: ¿Qué habría que hacer para llegar a convertir a la dependencia o entidad en la que colaboramos en una organización afortunada?

El modelo que se propone encuentra su sustento en los valores personales y corporativos; en la fusión de las decisiones estratégicas y prácticas, previamente seleccionadas con una orientación preponderantemente hacia resultados, fusionadas administrativamente con una orientación hacia resultados así como en el descubrimiento de su fuerza integradora y promotora, antes no aprovechada, de individuos y consecuentemente, de organizaciones afortunadas.

El modelo parte de la base de que su pertinencia y adopción se funda en el reconocimiento de que el problema (llámese calidad, servicio, corrupción, etc.), es necesario combatirlo de adentro hacia fuera y de arriba hacia abajo, para después conectar con el exterior.

La finalidad del modelo está dirigido a favorecer el desarrollo de declaraciones más claras y comprometidas de misión introduciendo valores que alcanzan, rigen y permean a los distintos actores responsables del quehacer de la organización. Nos hace tomar conciencia sobre la necesidad de adoptar un enfoque nuevo y más amplio, de modo que empecemos a concentrarnos en lo que tenemos y reflexionar que en ninguna época anterior ha sido de tan vital importancia el que una organización tenga absoluta claridad y compromiso formal y perdurable, de lo que representa y cuáles son los principios que rigen su actuación.

Finalmente, permite que una vez que la entidad, tenga una clara visión de su misión y sus valores, cuente con una base sólida para evaluar sus prácticas administrativas.

Un comportamiento organizacional basado en valores ya no es una interesante elección filosófica: hoy es un imperativo que debemos afrontar con entusiasmo, responsabilidad y compromiso.

Un sistema de gobierno no puede llamarse plenamente democrático si no existe una activa participación e interés de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el significado mismo de la palabra democracia se encuentra el elemento fundamental que define a este sistema como aquel en el cual el gobierno surge de los ciudadanos y son éstos parte inseparable de la actividad pública.

Es por ello que el fortalecimiento de nuestra democracia supone la creación de una nueva relación entre ciudadanos y gobierno basada en la participación, la corresponsabilidad, la rendición de cuentas y principalmente una Ética

Profesional; una auténtica democracia es un pacto de honestidad que establece el gobierno con los ciudadanos, bajo el cual éstos cuentan con elementos para participar en las decisiones públicas y conocer las razones y los objetivos de las acciones del gobierno.

La Ética Profesional en la relación entre gobierno y ciudadanos abre las puertas y las ventanas del funcionamiento de la administración pública para que nosotros mismos, sin intermediarios, podamos verificar la legalidad y honestidad en sus operaciones.; constituyen una transformación radical de la relación entre ciudadano y su gobierno.

También ayuda a prevenir los abusos y la corrupción y en suma, genera una mayor confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Por regla general, los países que cuentan con una Ética profesional arraigada, son también los países más industrializados; con mayor ingreso per capita; con mayores niveles de inversión; mejores niveles de educación y sistemas democráticos más consolidados. La relación positiva entre el desarrollo de una sociedad y la existencia de una ética refleja la importancia que tiene el ciudadano como actor corresponsable en la organización de una sociedad democrática. La ética, refleja la madurez de una democracia al ofrecerle al ciudadano confianza en las funciones del gobierno.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los antecedentes de los sistemas de control jurídico administrativo y de responsabilidades de los servidores públicos constituyen un parámetro que nos permite comparar la evolución que han tenido, así como la eficacia en su aplicación y la vinculación que tienen con los sistemas actuales y de esta forma poder conocer las carencias de los mismos para que nos conduzcan a crear propuestas de reformas que mejoren dichos sistemas de control.

SEGUNDA.- Conocer el funcionamiento de la administración pública en México resulta de gran importancia, toda vez que los mecanismos y formas que se han implementado para la organización, control y desarrollo de la misma al ser debidamente observados por los servidores públicos se podrían evitar cualquier abuso.

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

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

QUINTA.- Los servidores públicos deben ser controlados y vigilados continuamente para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones. La ley provee en este sentido a los gobernados, los medios jurídicos necesarios para controlar legalmente a los servidores públicos, cuando su desempeño a sido ilícito o antijurídico, atendiendo al valor jurídico lesionado.

SEXTA.- El artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala de manera enunciativa más no limitativa, las obligaciones del servidor público, destacando como la más importante, la contenida en la fracción I que se refiere a cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que impliquen el abuso o ejercicio indebido del cargo.

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

OCTAVA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las responsabilidades que los servidores públicos deben cuidar en el ejercicio de sus funciones, así como las autoridades encargadas de aplicar las sanciones administrativas correspondientes, las sanciones aplicables a las conductas indebidas que realizaron.

NOVENA.- Una de las formas que se ha establecido para la vigilancia de los actos y omisiones de los servidores públicos es la imposición de sanciones administrativas en los casos en que se ve afectada la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones. Siendo ésta una forma de control administrativo en el funcionamiento del servidor público resulta de trascendental importancia que el procedimiento para la aplicación de dichas sanciones sea eficaz, razón por la cual se propone la uniformidad de la legislación que los rige.

DÉCIMA.- Las sanciones administrativas previstas por nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito federal son:

a) Amonestación privada o pública; b) Suspensión del empleo, cargo o comisión; c) Destitución del puesto; d) Sanción económica; e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos en el servicio público.

DÉCIMA PRIMERA.- Por las razones antes expuestas creemos que sería una forma eficaz de regular el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas de los servidores públicos el hecho de que se uniformaran las disposiciones relativas a éstas, complementándolas y estableciendo como única autoridad reguladora de la conducta de los servidores públicos, pues esta función es de vital importancia que se desempeñe con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y satisfacer los intereses colectivos, ya que la función pública no es un privilegio ni un botín; implica responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que mantiene y sostiene un gobierno determinado.

DÉCIMA SEGUNDA.- Consideramos que la ética profesional es una valor fundamental, y creemos se le debe dar mayor importancia, para que los servidores públicos antepongan los valores morales y por ende cumplan con el cometido que es el buen ejercicio y desempeño en sus labores.

DÉCIMA TERCERA.- Ninguna sociedad democrática se desarrolla con plenitud y continuidad, si los asuntos públicos carecen de referente ético, pues existe el riesgo de que se valoren con la postura peyorativa de que el fin justifica los medios. Ninguna administración pública por más eficiente que sea, cumple con su razón social cuando soslaya la importancia que para ella y la sociedad tienen las conductas honradas, las cuales son un activo valioso para la organización y el funcionamiento de la vida colectiva. El deterioro de las instituciones administrativas inicia desde el momento en que la ética está ausente en los procesos de la gestión pública.

DÉCIMA CUARTA.- Si la ética profesional es fuente de valores positivos – civilidad, honradez, respeto, responsabilidad-; la administración pública debe adoptarlos a través del servicio público para que la función de gobierno tenga como sustento acciones administrativas que respondan a la necesidad de que la gestión de los asuntos públicos sea imparcial, justa e igualitaria.

DÉCIMA QUINTA.- La administración de los espacios públicos es la conjugación exitosa de ethos y more para asegurar que el espíritu democrático y el espíritu de lo público sean los pilares de una convivencia igualitaria, incluyente, equitativa y responsable. En este sentido, es fundamental que la participación y el escrutinio público sean efectivos para evitar que la indolencia, la irresponsabilidad y las prácticas inescrupulosas invadan a la administración pública, con el riesgo de convertirla en una institución inmoral y por tanto, desacreditada.

DÉCIMA SEXTA.- Así como la ética contribuye a poner a salvo la democracia, es útil que la administración pública se ponga a salvo con el auxilio de los valores éticos de la incertidumbre negativa que se fermenta cuando tiene un bajo perfil de institucionalidad –corrupción, desprestigio, ineficiencia, inequidad- lo cual implica que no responde a la confianza y expectativas de la sociedad civil. Si las decisiones públicas afectan o favorecen al conjunto de la sociedad, es imprescindible que la ética tenga un lugar determinante en su contenido e impacto, porque gobernar implica administrar el poder para generar ventajas compartidas, es decir, ventajas públicas sobre la base de la igualdad y la equidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. **"Derecho Administrativo"**, ed. Porrúa, México, 2000.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. **"Teoría General del Derecho Administrativo"** Primer curso, ed. Porrúa, México, 2004
3. BARRAGAN BARRAGAN, José. **"Algunos documentos para el estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861"**, 1º reimpresión, UNAM, Instituto de Investigación Jurídica; 1987.
4. BARRAGAN BARRAGAN, José. **"Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II"**, ed. Porrúa, México, 2003.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **"Derecho Constitucional Mexicano"**, ed. Porrúa, México 1981.
6. CHAVERO, Alfredo. **"México a través de los siglos: Historia general y completa del desenvolvimiento social, político, religiosa y militar"**, Cumbre México, 1958.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"**, ed. Porrúa, México 2001.
8. FRAGA, Gabino. **"Derecho Administrativo"**, ed. Porrúa, México 1998.
9. GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. **"Derecho Penal Mexicano"**, 13º ed. Porrúa, México 2001.
10. HERRERA PÉREZ, Agustín. **"Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos"**, 2ª ed. Limusa.
11. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, **"La Contraloría y el control interno en México, Antecedentes históricos y legislativos"**, Fondo de Cultura económica, México, 1987.
12. LOPÉZ AUSTIN, Alfredo. **"La Constitución Real de México"**, 7 ed. Porrúa, México 1982.
13. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **"Derecho administrativo 3 y 4 curso"** 2ª ed. Oxford University Press- Harla, México.
14. OLIVERA TORO, Jorge Manuel. **"Manual de Derecho administrativo"**, ed. Porrúa, México, 2002.
15. ORTÍZ REYES, Gabriel. **"El control y la disciplina en la Administración Pública Federal"**, Fondo de cultura económica , México, 1995.
16. ORTÍZ SOTERO, Sergio Monserri. **"Responsabilidades legales de los funcionarios públicos"**, ed. Porrúa, México, 2001.

17. OSORIO CORRES, Francisco. **"La Administración Pública en el mundo"**, UNAM, México, 2002.
18. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. **"Reformas constitucionales de la renovación moral"**, ed. Porrúa, México, 1987.
19. SERRA ROJAS, Andrés. **"Derecho Administrativo"**, ed. Porrúa, México 2000.
20. THOMPSON, Dennis F. **"La posibilidad de una ética administrativa"**, Clásicos de la Administración Pública. México, 1999.

HEMEROGRAFÍA

1. AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **"Política y racionalidad administrativa"**, INAP, 2002.
2. CARREÑO CARLON, José. **"Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades"**, INAP; serie Praxis N°. 60 México, 1984.
3. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"El Derecho Disciplinario de la Función Pública"**, INAP, México, 2001.
4. GUERRERO, Omar. **"Moral en políticas públicas RAP"**, Ensayos Contemporáneos, INAP, 1998.
5. MEDINA LIMA, Ignacio. **"Diccionario Jurídico Mexicano"**, Tomo I Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ed. Porrúa. 1985.
6. ROJAS, Francisco. **"Informe al H. Congreso de la Unión"**, SECOGEF, México, 1984
7. **"Renovación Moral de la Sociedad"**, Publicación de la Secretaría de Gobernación, México, 1993
8. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. **"Código ético de conducta de los Servidores Públicos"**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1999.
9. ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. **"La Administración Pública Mexicana ante el futuro"**, INAP, México, 1999.

DICCIONARIOS JURÍDICOS

1. DE PINAVARA, Rafael, "Diccionario de Derecho", 33ª ed. Porrúa, México 2004.
2. BUNSTER, Álvaro. "Diccionario Jurídico Mexicano Tomo V", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. Porrúa, 1995.
3. ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia ", Tomo IV, ed. Temis, Bogota 2001.
4. PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para Juristas" T.II-J-2 19va. ed. Porrúa, México 2003.
5. SERRA ROJAS, Andrés. "Diccionario de Ciencias Políticas", Facultad de Derecho, UNAM, Fondo de Cultura económica, México, 1997.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
4. Código Penal para el Distrito Federal.