



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“VERDADEROS ALCANCES DE LA INHABILITACIÓN
COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ANA LAURA ORTEGA CORTES

ASESOR: LICENCIADO EMIR SÁNCHEZ ZURITA

NOVIEMBRE DEL 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A G R A D E C I M I E N T O S

Agradezco primeramente a Dios por ser mi mejor amigo, mi fortaleza,
darme todo lo que tengo y no dejarme caer nunca.

Agradezco a mi Alma Mater,
la Universidad Nacional Autónoma de México
y muy en especial a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán
por ser parte de mi crecimiento y conformación humana.

Al licenciado Emir Sánchez Zurita por asesora mi tesis y acompañarme en este camino que hoy culmina en el presente proyecto y por haberme ayudado desinteresadamente.

A mis padres y hermanos por tenerlos conmigo.

A mi esposo Ulises, por ser quien es, ser como es y formar parte de mi.

A un Ángel que en el cielo, sé que me ve y se que está orgullosa de mí.

A mi hija por ser mi compañía en todo momento y ser mi motivación para superarme.

A mis amigos: el licenciado Adolfo Andrade Martínez por su participación tan importante para iniciar este proyecto, a Adriana López Barbosa por su apoyo y motivación para concluir esta etapa en mi vida y a todos mis compañeros de trabajo Enrique, Juanito, Erika, Araceli, Alejandra y Claudia, por sus porras y buena vibra.

A mis sínodos conformado por los licenciados

Irene Díaz Reyes,

Roberto Cabrera Mendieta,

José Manuel Galvan Azcona y

Eunice Ortigosa Velez.

¡Gracias a todos!

Por ayudarme a lograrlo.

LOS QUIERO MUCHO

“Todo lo puedo en Cristo que me fortalece”

(Fil. 4:13)



**“VERDADEROS ALCANCES DE LA INHABILITACIÓN
COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA”**

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	
EL ESTADO	5
1.1. Naturaleza jurídica	5
1.2. Elementos	6
1.2.1. El Territorio	6
1.2.2. La Población	7
1.2.3. El Gobierno	7
1.3. Concepto	8
1.4. Funciones	11
1.4.1. El Poder Ejecutivo	11
1.5. Fines	13
CAPÍTULO II	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	17
2.1. Concepto	18
2.2. Niveles de Gobierno	20
2.2.1. Federal	21
2.3. División de la Administración Pública Federal	23
2.3.1. La Administración Pública Federal Centralizada	24
2.3.2. La Administración Pública Federal Paraestatal	28
CAPÍTULO III	
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	32
3.1. El Servicio público	32
3.1.1. Naturaleza jurídica	34
3.1.2. Concepto y elementos	35
3.2. Servidores públicos	36
3.2.1. Bases Constitucionales	38
3.2.2. Clasificación	40
3.3. Análisis del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	47
3.4. Regulación de los empleados públicos	53
3.5. Responsabilidad de los servidores públicos	55
3.5.1. Más generalidades	56
3.5.2. Clasificación	60
3.5.2.1. Responsabilidad penal	62
3.5.2.2. Responsabilidad civil	65
3.5.2.3. Responsabilidad política	69
3.5.2.4. Responsabilidad laboral	71
3.6. Responsabilidad administrativa	73
3.6.1. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos	75
3.6.2. Sujetos de responsabilidad administrativa	79
3.6.3. Obligaciones en el servicio público	81
3.6.4. Autoridades competentes	84

CAPÍTULO IV	
VERDADEROS ALCANCES DE LA	
INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA	87
4.1. Procedimiento para aplicar sanciones administrativas	88
4.1.1. Etapa preparatoria	92
4.1.2. Fase postulatoria	94
4.1.3. Fase probatoria	95
4.1.4. Fases preconclusiva y conclusiva	96
4.1.5. Fase impugnativa	96
4.1.5.1. Recurso administrativo de revocación	97
4.1.5.2. Juicio contencioso administrativo	98
4.1.5.3. Juicio de amparo	99
4.1.4. Fase ejecutiva	101
4.2. Sanciones Administrativas	103
4.2.1. Concepto de sanción	103
4.2.2. Clasificación	104
4.2.3.1. Sanciones penales	104
4.2.3.3. Sanciones civiles	106
4.2.3.4. Sanciones políticas	108
4.2.3.5. Sanciones Laborales	108
4.3. Sanciones administrativas	114
4.3.1. La amonestación	118
4.3.1.1. La amonestación pública	119
4.3.1.2. La amonestación privada	119
4.3.2. La sanción económica	121
4.3.2. La destitución	124
4.3.3. La suspensión	127
4.3.4. La inhabilitación	128
4.4. Verdaderos alcances de la inhabilitación como sanción administrativa	130
4.5. Propuesta de reforma	139
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	148
HECONOGRAFÍA	152
LEYES, CÓDIGOS y REGLAMENTOS	153
JURISPRUDENCIAS y TESIS AISLADAS	155

INTRODUCCIÓN

Proponer una reforma a un precepto de una Ley secundaria no es tarea fácil. Criticar lo que ha costado tanto trabajo construir en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es aún mas complicado, no obstante, ayudar al perfeccionamiento de nuestras instituciones, es deber de cualquier jurista.

Dentro del Derecho Disciplinario se encuentra el “mundo” de las sanciones de las que pueden ser objeto los servidores públicos que incurren en algún tipo de responsabilidad. Son de diversa índole: políticas, penales, civiles, laborales y administrativas.

Es la inhabilitación que deriva de las responsabilidades administrativas de servidores públicos, la que constituye el punto toral de esta investigación.

La experiencia demuestra que el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos está redactado de forma tal que ha generado múltiples dificultades para la Administración Pública Federal al momento de ejecutar la citada sanción. Constituye el objetivo de este trabajo señalar cuáles son tales complicaciones y plantear sus posibles soluciones.

Para ello es menester que, en el marco conceptual respectivo, quede perfectamente bien establecido lo que es una “responsabilidad”; los tipos de responsabilidades que en el sistema jurídico mexicano existen; los sujetos de estas responsabilidades; la importancia que revisten en el servicio público las responsabilidades administrativas y los procedimientos que se tienen para determinarlas, sin soslayar las instituciones, figuras, dependencias, órganos, organismos, etc., que el legislador ha previsto con la finalidad de vigilar, controlar y restringir la actividad de los servidores públicos.

Un apartado especial para la Administración Pública Federal es indispensable, pues no se puede negar que en su desarrollo es en donde el servidor público despliega sus conductas. Es a través de éstas que el Estado lleva a cabo sus diversas actividades, por conducto de dependencias, agencias o unidades administrativas, órganos desconcentrados, organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos, empresas de participación estatal, organismos autónomos, etc.

Para comprender bien el ámbito en el que generalmente se desenvuelven los servidores públicos, se debe entender la naturaleza de la Administración Pública, en sus formas Descentralizada y Paraestatal, y conocer cómo ésta contribuye a que el Estado desempeñe adecuadamente sus actividades y realice sus funciones, y alcance sus objetivos y su fin más mediático: el bien común.

Sólo con tal discernimiento es posible comprender el alcance de la propuesta de reforma que conlleva este sencillo trabajo de investigación; el que, se espera, se traduzca en una humilde aportación al perfeccionamiento del sistema de ejecución de sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO I

EL ESTADO

Es de vital importancia determinar la naturaleza jurídica del Estado, los medios por los cuales opera y se organiza. Conocer sus fines, elementos, funciones y actividades que realiza, es trascendental para los propósitos de esta investigación.

Hay que establecer la relación que guardan dos de sus elementos (población y gobierno), pues se debe entender que, si bien para el ejercicio de la soberanía estatal, el gobierno de ese ente jurídico es indispensable, los individuos investidos del poder del Estado, en muchas ocasiones, abusan de la actividad relacionada con el servicio que prestan derivado de su calidad de servidores públicos.

Con base en los fines que tiene el Estado, se instrumentan mecanismos que limitan dicho poder público. Este capítulo intenta fijar también los objetivos, metas o propósitos estatales.

1.1. Naturaleza jurídica

La aparición del Estado nacional es relativamente reciente en la historia. Emerge en el siglo XII, en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política. Surgió y se va desarrollando en las sociedades de la época conforme a sus necesidades y limitaciones específicas y se consolidó a lo largo de un proceso que alcanzó al siglo XIX. Aún continúa avanzando en busca de su perfeccionamiento.

Hablar del Estado es polemizar. El cúmulo de conceptos y acepciones generadas pretenden describirlo, muchas veces sin el éxito deseado, empero, no es posible negar las grandes aportaciones de los juristas para poder definirlo.

El Derecho ha evolucionado con el Estado y se vincula con él, al grado de ser considerados una misma cosa. El Estado es la expresión jurídica de la sociedad.

La importancia del Derecho, como factor de organización del Estado, es incuestionable. Aquél establece sus mecanismos de acción y le fija límites. Organiza a su población (elemento del Estado) al establecer las bases sobre las que se da su interrelación. Determina sus funciones, actividades y fines, así como la manera en que se ejercerán tales funciones, desarrollarán las propias actividades, y se arribará a dichos objetivos.

Jurídicamente, el Estado es, pues, un ente virtual y material que tiene la posibilidad de imponer sus mandos por medio de la fuerza, conforme a las instituciones que le conforman, para cumplir con las metas que el Derecho, como expresión de su sociedad, le determina.

1.2. Elementos

George Jellinek determina como elementos fundamentales del Estado al Territorio, la Población y el Gobierno, Soberanía o Poder Soberano.

1.2.1. El Territorio

Sin la existencia de un Territorio sería imposible la existencia del Estado.

Es una realidad físico-geográfica sobre la cual el Estado ejerce sus Soberanía.

En él se asienta su Población.

Se forma por una superficie terrestre del planeta, mar territorial, subsuelo, plataforma continental, zócalos submarinos, espacio superestante y mar patrimonial o zona económica.

Para realizar sus fines es menester que el Estado cuente con un Territorio, es decir, una demarcación fijada por el Derecho que el proporcione los medios indispensable para satisfacer las necesidades materiales y sociales de su Población.

1.2.2. La Población

Son los entes biológicos y jurídicos susceptibles de derechos y deberes para con el Estado. Atiende a los habitantes que se encuentran organizados en torno al mismo; a sus derechos civiles y políticos; a sus atributos (nombre, domicilio, nacionalidad, estado civil, etc.).

En el caso particular de la Nacionalidad, ésta debe entenderse como ese conjunto de características que afecta a un grupo de personas haciéndolas afines a un Estado. Les da homogeneidad y las distingue de los grupos de personas extranjeras vinculadas a un Estado diverso.

1.2.3. El Gobierno

Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí y a los demás. A esto se le llama Poder Soberano o Soberanía. En el caso del Estado esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas.

Su potestad soberana debe ser acatada con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado. Max Weber ha definido a este fenómeno como Poder Legal.

1.3. Concepto

Etimológicamente, deriva del término latino *status* de *stare*, que significa condición de ser o estar.

Antes de ser utilizado este concepto, ya existían significados similares.

Los atenienses y los romanos concibieron a la *polis* y a la *civitas*, respectivamente, como comunidades naturales.

La *polis* griega refería a la Ciudad o las ciudades que se desarrollaban a partir de las comunidades asentadas en pequeñas villas, cuya principal razón de organizarse fue de orden militar, derivado de constantes contiendas con otras.

Los romanos concibieron a la Ciudad con personalidad jurídica, pero con el paso del tiempo y debido a la extensión territorial del Imperio Romano, fue cambiando la terminología jurídico-estatal dando lugar a los términos *res pública* e *imperium*. Paralelamente también se usaron expresiones como *populus* y *gens* para denominar el pueblo y el conjunto de familias integrantes que lo integraban.

La primera persona que le dio su sentido actual fue Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe. Conocido como “el padre de la ciencia política”, partió de la idea de la comunidad humana y se ocupó de las formas de Gobierno. Definió al Estado diciendo: “*Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados. Los*

principados son o hereditarios, en aquellos casos en los que impera desde hace largo tiempo el linaje de su señor o bien nuevos.”¹

Clásicos, como George Jellink, en su obra la Teoría General del Estado considera que el Estado es una creación humana consistente en relaciones de voluntad de una gran variedad de hombres. En su base se encuentran los hombres que mandan y los que obedecen. Estas relaciones de dominio tienen entre sí relaciones de igualdad. Para Jellinek *“El estado es una unidad de asociación dotado originalmente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.”²*

Maurice Hauriou dice que el *“... Estado es un régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que realiza por la acción de un poder político.”³*

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra Teoría del Estado, señala que *“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, es un ente público superior, soberano y coactivo.”⁴*

Mientras que para Mario de la Cueva *“El Estado moderno es territorial, nacional monárquico, centralizado de todos los poderes públicos y soberano en su doble dimensión externa e interna.”⁵*

De los diversos conceptos se infiere que el Estado es una organización jurídico política de una nación, dotada de territorio, población y gobierno, y con fines específicos que son la obtención del bien público temporal.

¹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1995, p. 152.

² Acosta Romero Miguel, *Derecho Administrativo Tomo 1*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1996, p. 59.

³ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, p. 182.

⁴ Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, p. 164.

⁵ De la Cueva Mario, *La Idea del Estado*, Ed. U.N.A.M., México 1995, p. 49.

1.4. Funciones

Para alcanzar sus propósitos el Estado actúa de múltiples maneras y en distintos campos. A esa circunstancia se le conoce como funciones del Estado. Bajo esta perspectiva éste puede ser regulador de actividades o ejecutor de las mismas.

Gabino Fraga apunta que la función del Estado “... *tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de actividad del Estado, no el contenido de la misma...*”.⁶ Serra Rojas refiere que “... *son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.*”.⁷

La expresión “función” denota la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como creadora de normas, como aplicación concreta de la Ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado.

Las funciones del Estado son, entonces, los medios de los que se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas al logro de sus fines. El poder estatal se estructura en órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A cada uno de ellos le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones. Son, por tanto, el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines, y se realizan básicamente a través de actos de derecho público emitidos por las instituciones creadas ex profeso para el desenvolvimiento de tales funciones.

Formalmente, en los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del Estado, suelen distinguirse tres: 1) La Legislativa; 2) La Ejecutiva, y 3) La Judicial.

⁶ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1996, p. 26.

⁷ Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, p. 39.

Los entes a los que se les encargan estas funciones tienen encomendadas tareas específicas y desarrollan procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder, a saber:

- 1) Legislativo, que parte de una iniciativa para dar lugar a todo un procedimiento de creación de normas que constituyen la base del orden jurídico estatal;
- 2) Ejecutivo o Administrativo, si se trata de emitir actos reglamentarios o unilaterales conforme a dicha normatividad, y
- 3) Judicial o Jurisdiccional, en tanto resuelve controversias concretas en términos de las normas aplicables.

Bajo la consideración de que el tema total de esta investigación se centra en las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal referidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester hacer alusión a aquél que, por su función, está, en mayor medida, involucrado con las actividades de éstos.

1.4.1. El Poder Ejecutivo

El Estado Federal Mexicano se integra por treinta y un estados y un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión Federal.

Las entidades federativas son autónomas en lo relativo a su régimen interior, el cual puede modificarse siempre y cuando no contravenga las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de división de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como las instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

En México existe una forma de gobierno Presidencial, pues la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del Presidente de la República, quien es también el Jefe de Estado y de las fuerzas armadas.

De acuerdo a la propia Constitución el Supremo Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario, ya que su ejercicio sólo le corresponde a su Titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

La palabra "Presidente" proviene del latín *presidens* y *presidere*, es decir, vigilar, proteger, presidir, estar sentado. Al individuo en el que la Constitución Federal deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo (artículo 80) recibe la citada denominación. También se le llama Presidente de la República, Titular del Poder Ejecutivo Federal; del Ejecutivo de la Unión, o del Ejecutivo de la Federación.⁸

Durante el tiempo que desempeñe el cargo sólo puede ser enjuiciado por delitos graves del orden común o Traición a la Patria; el único competente para juzgarlo es un jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados.

Además de su doble función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en situaciones de emergencia, previa suspensión de algunos derechos individuales, puede ser investido por el Congreso con facultades legislativas extraordinarias.

Dentro del ejercicio de sus facultades ejecutivas, hace nombramientos, promueve o destituye libremente, entre otros, a secretarios de Estado, jefes de

⁸ Cfr. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. ESPASA, 22ª ed., España 2001. p. 124.

departamentos administrativos y Procurador General de la República. Otros nombramientos, como el de ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores y cónsules generales, los somete a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente. También realiza designios conforme a la ley, reglamenta y hace cumplir las leyes federales, celebra tratados y convenciones internacionales. Puede declarar la guerra, concede indultos, dispone del Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, etc.

Otras facultades legislativas de las que goza se observan cuando es investido de atribuciones extraordinarias, al ejercitar su facultad reguladora del comercio internacional, conforme a lo que prevé el artículo 131 de la Constitución.

Goza, indirectamente, de facultades jurisdiccionales cuando, por conducto de tribunales administrativos, *verbi gratia*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que orgánicamente depende del Poder Ejecutivo, resuelve controversias.

Se ha depositado en él un liderazgo político, social e incluso moral. Es de *iure* y de *facto* el individuo más poderoso e influyente en el país.

Desde 1824 este sistema, el presidencialista, fue tomado por los legisladores mexicanos del régimen constitucional de los Estados Unidos de América. Se ha reiterado en una y otra Constitución, en las que también se ha insistido en sus características unipersonal, de elección y temporal.

1.5. Fines

El Estado, como ente cultural creado por el hombre, tiene por objeto la obtención de un fin que justifique la razón o motivo de su actividad. El fin del Estado señalará las directrices de su actuación; lo que repercutirá de manera directa en el

establecimiento de las atribuciones y competencia de los diferentes órganos creados en función de esa competencia.

La actividad estatal se expresa en las operaciones o tareas de carácter jurídico, material y técnico⁹ que, como persona jurídica de derecho público, corresponde realizar al Estado por medio de sus órganos y que dan como resultado la creación de un acto.

El Estado posee atribuciones materializadas en instrumentos jurídicos de los que dispone por voluntad y determinación de su pueblo, para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales y, así, alcanzar sus fines.

Son los elementos del Estado (población, territorio y gobierno) de la época y las circunstancias que integran el entorno social los que determinan las actividades y atribuciones necesarias para alcanzar los fines del Estado, sin embargo, las directrices que señalan los fines de todo Estado se encuentran en el bien público¹⁰ temporal, que para nada deben ser confundidas con el “bien común” porque, mientras el segundo se encarga sólo de beneficiar a un determinado grupo de la sociedad, el bien público favorecerá al entero de los individuos que componen el Estado.

A finales del siglo pasado pueden identificarse cuatro fines del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades¹¹:

1. Los fines de política general y de orden público;
2. Fines de desarrollo económico;

⁹ Para Serra Rojas (*op. cit.* p.40), la actividad estatal, dada su amplitud, se divide en: a) actividades jurídicas, que son aquellas que están encaminadas a la creación y cumplimiento de las leyes; b) actividades materiales, que consisten en simples desplazamientos de voluntad, y c) actividades técnicas, que se encuentran subordinadas a conocimientos técnicos o científicos.

¹⁰ Los elementos formales del bien público son: la necesidad del orden y de paz; el Estado se encarga de producir los ordenamientos jurídicos que habrán de regir la actividad de los particulares que aplicará ejecutando el poder coactivo de la fuerza pública; la necesidad de coordinar la actuación de los particulares, con el objeto de que las mismas se verifiquen conforme al orden jurídico, y la necesidad de ayuda alimenticia a fin de erradicar la indigencia social o eventualmente la suplencia de las actividades privadas para que no pare el desarrollo de determinados intereses particulares.

¹¹ Brewer-Carias, Derecho Administrativo, Ed. Facultad de Derecho, Caracas, Venezuela, p. 129.

3. Fines de desarrollo social, y
4. Los fines de desarrollo físico y ordenación territorial.

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran su legislación. Las funciones del Estado son, pues, los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

Con base en un principio lógico-jurídico de división del trabajo y aplicando la teoría Constitucional, se identifican tres funciones del Estado¹² (artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos):

- a) Función legislativa, encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional (Supremo Poder Legislativo de la Unión).
- b) Función administrativa, que se encamina a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país (Supremo Poder Ejecutivo de la Unión).
- c) Función jurisdiccional, que se refiere a la actividad del Estado por la que resuelve las controversias, y estatuye o declara el derecho. La superioridad del Supremo Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

¹² Montesquieu, *D'esprit des lois*, Garnier-Flammarion, Paris, Francia, 1979, p. 295.

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

Por esa razón, los fines se han elevado a rango público, lo que no implica que sean responsabilidad exclusiva del Estado, por el contrario, para poder alcanzarlos se requerirá de la participación activa de todos (gobernantes/gobernados). El Estado únicamente coordinará acciones con el propósito de que no se desvíen de los objetivos constituidos.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura del Estado. Acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte. Está evidentemente enmarcada en la historia de un país, en sus tradiciones, tendencias políticas y necesidades.

Para hacer frente a sus diversas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos; así que surgen nuevas secretarías y departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas como la descentralización, la desconcentración, empresas públicas y los fideicomisos públicos.

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo. Tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes; su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada.

La Administración Pública, como parte del poder público (elemento del Estado), necesita ordenarse adecuadamente para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello los gobiernos han tratado de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

De ahí la importancia de abordar el tema de la administración pública en esta investigación, pues es en su desempeño en donde se lleva a cabo la mayor parte

de las actividades de los servidores públicos; es en su ejercicio en donde éstos despliegan sus conductas en beneficio o perjuicio de los fines del Estado.

2.1. Concepto

El concepto de “administración”, en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública. Es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta por medio de una estructura cimentada en una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes.

En su concepto tradicional “administrador” —del latín *administrator*, compuesto de *ad* y *manus* y *tractum*—, se refiere al que trae o lleva en la mano una cosa, hace algo o presta algún servicio. Es la persona que administra, quien tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos.¹

El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.

La administración se concreta principalmente a la gestión económica o patrimonial subordinada de los particulares. El Derecho Civil y otras disciplinas, usan el término “administración” para señalar la actividad de una persona respecto a un patrimonio que no es de su propiedad.

El concepto de “administración” ha evolucionado con amplitud hasta significar, de manera general, a la acción técnica subordinada o determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito, particular o público. La administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos. Tratándose de la Administración Pública estos objetivos se refieren a

¹ Cfr. Real Academia Española, *op. cit.*, p. 34.

finés de interés general. El concepto es tan general que bien puede decirse que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en una administración.

El ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones (legislativa, ejecutiva y judicial), requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función administrativa.

Objetivamente dicha función es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración Pública implica una estructura orgánica; un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrador.

Desde el punto de vista objetivo se conceptúa la Administración Pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos. No interesa cuál es el órgano que realiza tal actividad, pues la misma puede efectuarse por los de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Conforme a un criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.

De cualquier forma, en el sistema jurídico mexicano, el término "Administración Pública" es de reciente creación, pues ni las leyes ni la Constitución General de la República la incluyeron en su texto antes de 1976, en que salió a luz con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 22 de diciembre de 1976, dado que, con antelación, dicha norma fundamental sólo hacía referencia a

la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero no preveía a la estructura de apoyo administrativo del Presidente de la República, denominada Administración Pública.

Fue hasta el 21 de abril de 1981 cuando se publicó la reforma al artículo 90 Constitucional para regular la existencia de una Administración Pública Federal, con estructura centralizada y paraestatal.

2.2. Niveles de Gobierno

La concepción política de la integración del Estado Mexicano establece la coexistencia de tres instancias o niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. El artículo 40 de la Constitución dispone que:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El artículo 43 de la propia Constitución enumera las partes integrantes de la Federación, en entidades federativas que suman treinta y un estados y un Distrito Federal:

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

Por su parte, el artículo 115 del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...”

El 116 precisa las bases estructurales de la organización de los estados.

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...”

Dado que esta investigación se centra en un ordenamiento federal, sólo se hará alusión a dicho nivel de gobierno.

2.2.1. Federal

El sentimiento de la Federación en nuestro país no ha sido adoptado completamente por las entidades que la componen. Quizá esto se debe al funcionamiento centralista que existió desde los orígenes del Estado mexicano.

La historia de México muestra que su independencia no se forjó por entidades autónomas que tuvieran un espíritu de integración local que los identificara, para luego formar una Federación. Posiblemente esta sea una de las causas de tantas reformas que se han hecho al texto original de la Constitución de 1917, a través de las cuales los estados se han privado de facultades para entregarlas a la Federación, puesto que, en términos del artículo 124 Constitucional, cuando los Estados entregan sus facultades a la Federación ya no pueden ejercerlas.

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

La expresión “Estados libres y soberanos” referida en el artículo 40 del texto Constitucional ha dado lugar a confusiones por la aplicación estricta del concepto de “soberanía”, que en términos de generales significa “sobre todas las cosas”, y que no puede ser aplicado ampliamente a una Entidad que forma parte de la Federación, ya que, al expresar su voluntad de someterse a esta organización, renuncia al aspecto exterior de su régimen interno, por ello, hay que tomar la expresión completa de esta disposición que establece que los estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

Los conceptos de “soberanía”, “autonomía” y “autarquía” determinan parte de la naturaleza de los niveles de gobierno.

A la “soberanía” habrá que identificarla como una cualidad de una sola potestad pública que manda sobre los suyos y que, en nombre de los suyos, trata con los demás.

La “autonomía” consiste en la cualidad de dictarse sus propias normas, no obstante que sea dentro de un marco normativo general otorgado por un ente superior.

La “autarquía”, por su parte, se traduce en la capacidad de administrarse en los términos de la Ley que le es impuesta.

De acuerdo con esto, la Federación sería soberana, la Entidad Federativa es autónoma y el Municipio autárquico.

2.3. División de la Administración Pública Federal

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines requiere de la organización de sus elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización.

Las actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar la organización que significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo.

El Estado tiene bien determinadas sus funciones, que conforme a lo que previene el artículo 49 Constitucional, están estructuradas en tres poderes. El presente trabajo se encauza a la función administrativa que realiza uno de esos poderes, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

Esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí, con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que puedan verse afectados por la acción de éstos, con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organizar se determinan con base en

consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y de la especialidad de la materia que deban conocer.

El artículo 90 Constitucional establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión.

*“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”*

Es el Poder Legislativo el que distribuye los negocios del orden administrativo de la federación a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y quien también define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, a saber:

2.3.1. La Administración Pública Federal Centralizada

El propio artículo 90 señala que una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la Centralizada, cuya estructura está integrada, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por:

*“Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.
La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo una organización determinada alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tienen a su cargo; organización que se mantiene en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

En la Centralización forzosamente debe haber una coordinación de los órganos que la componen pues, con base en la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones; coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que, en forma interna, cada órgano tenga su estructura particular u orden jerárquico.

La jerarquía juega un papel preponderante en la Administración Pública Federal Centralizada, ya que une en una línea vertical a sus diferentes dependencias y unidades administrativas, y en la línea horizontal, permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

La Centralización puede ser determinada como la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos.

El maestro Miguel Acosta Romero dice que *“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir*

del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”²

Dentro de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal Centralizada, especial relevancia cobra, para efectos de esta investigación, la Secretaría de la Función Pública, a cuya adscripción se encuentran los órganos internos de control en las secretarías y entidades del Ejecutivo Federal, encargados de la aplicación de las sanciones por incurrir en conductas constitutivas de responsabilidades administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor:

“Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;*
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;*
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;*
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;*

² Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, op. cit., p. 152.

...

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

...

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

...

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

...

2.3.2. La Administración Pública Federal Paraestatal

En términos del artículo 90 Constitucional la Administración Pública Federal también es Paraestatal.

Acorde con el texto Constitucional Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el tercer párrafo de su artículo 1.

El concepto “Administración Paraestatal” da la idea de una organización administrativa paralela a la Centralizada, ya que dicho término significa “al lado de”.

Aunque se trata de una organización de la Administración Pública, no está integrada en la forma Centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervención cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades que, aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público o que, tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requiere de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuviera supeditada a la organización jerárquica Centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

La Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la Administración Centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

Cada una de estas formas de organización presenta características particulares, con los siguientes elementos afines:

- a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada;
- b) Tienen funciones específicas de interés público;
- c) Se crean por un instrumento, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo;
- d) Tienen patrimonio propio;
- e) Tienen personalidad jurídica diferente de la del Estado, y

- f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la Administración Centralizada, están bajo el control del ejecutivo.

Con relación al control de dichas Entidades la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 48, que el Presidente de la República las agrupara por sectores definidos, considerando el objeto de cada una, en relación con la esfera de sus respectivas competencias, de donde se ha integrado la llamada sectorización de la Administración Pública, por lo que se ha dado en llamar a las dependencias “cabezas de sector” o “coordinadoras de sector”, de acuerdo a las listas de agrupamientos que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

“Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor y el Instituto Federal Electoral que, por su propia naturaleza y por razones de interés público, quedan excluidos de la aplicación de esta Ley.

También existen ciertas entidades a las cuales la Ley en comento les es aplicada parcialmente, sólo respecto a ciertas materias, actividades u órganos, como sucedería en el caso del Banco de México y las sociedades nacionales de Crédito.

Otros organismos se rigen por sus leyes específicas en lo que a estructura de sus órganos de gobierno, representación y vigilancia se refiere, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, lo hacen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, siempre y cuando las disposiciones de ésta no se oponga a las de tales ordenamientos, *v. gr.*, el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el quehacer administrativo, las conductas de los que la ley considera como los servidores públicos han dejado mucho que desear.

A través del ejercicio de la potestad soberana del Estado y atento a las demandas de la población (depositaria de la soberanía nacional) han surgido instituciones, figuras, dependencias, órganos, organismos, etc., con la finalidad de vigilar, controlar y restringir la actividad de aquéllos, y sancionarlos si incurren en la comisión de algún ilícito que traiga consigo una “responsabilidad”.

Pero, en la dinámica del servicio público ¿Qué se entiende por “responsabilidad”? ¿Existen diversos tipos de responsabilidades? ¿Quiénes son sujetos de “responsabilidad”? ¿Cuál es la trascendencia de las “responsabilidades administrativas” en el servicio público? ¿Qué mecanismos existen para determinarlas?

Estas son las interrogantes que se deberán responder en este capítulo y que constituyen el preámbulo del rubro de sanciones de los servidores públicos.

3.1. El Servicio público

Uno de los temas más controvertidos de la ciencia del Derecho Administrativo es el relativo al Servicio Público.

Este conflicto se explica en razón de la génesis del Derecho Administrativo que muestra la imprecisión que su contenido ha manifestado desde su origen, debido a

las diferentes concepciones que han existido con relación a los fines y a la actividad del Estado, lo cual redundaba en el contenido de la función administrativa.

Las formas en que las actividades administrativas se realizan se han integrado en tres grupos: "policía", "servicio público" y "fomento", pero el contenido de cada una ha variado a través del tiempo, ya que en alguna época la actividad de "policía" ha sido fundamental, y ha dejado de lado los servicios públicos y al "fomento".

Al transformarse la concepción de los fines del Estado, con el advenimiento del Estado Providencia o de Bienestar, los servicios públicos y el "fomento" adquirieron importancia a través de una actitud que transformó toda la concepción de la actividad estatal.

Independientemente de una menor o mayor preponderancia de cada una de estas formas, el contenido de las actividades de "policía", "servicio público" y "fomento" se ha transformado con el tiempo. Inicialmente se calificaron como actividades estatales de policía sólo aquellas que tendían a garantizar la seguridad física, pero al aumentar la intervención estatal se incluyeron controles de salubridad, moralidad, orden público y económico, etc.

De igual forma ocurrió con las actividades consideradas como servicios públicos, toda vez que en la concepción del Estado Liberal el contenido de ellos tenía una extensión muy limitada, que fue ensanchándose con el paso del tiempo, lo cual produjo grandes controversias, ya que si se consideraba que el campo del Derecho Administrativo era la regulación de las actividades manifestadas en servicios públicos, antes que nada era necesario precisar su contenido.

El problema se agravó al tratar de delimitar la competencia de los tribunales administrativos, puesto que el Poder Judicial no podía enjuiciar la actividad administrativa, manifestada fundamentalmente en servicios públicos.

¿Qué debe entenderse por servicios públicos? Entonces.

Lo anterior se empezó a aclarar a partir de la tesis de la autonomía del Derecho Administrativo formulada por el *Tribunal de Conflictos* de Francia el 8 de febrero de 1873, en un juicio promovido por el padre de la joven Agnes Blanco, que fue lesionada por un carrito de una fábrica de tabacos del Estado, en el que se resolvió que, por tratarse de una lesión provocada en el ejercicio de un servicio público, el Estado debía responder por los daños causados.

Si la actividad que el Estado desarrolla en un establecimiento público, como lo es una fábrica de tabacos, es un servicio público, se concluye que el contenido de este concepto no debe circunscribirse sólo a la función pública expresada soberanamente, sino que incluye diversas actividades que, por ser de interés público, el Estado toma a su cargo.

3.1.1. Naturaleza jurídica

El criterio personal que diferentes tratadistas han expuesto sobre el servicio público obedece a la realidad social y jurídica de una determinada época y lugar, lo que ha traído concepciones diferentes.¹

Se ha identificado al servicio público como la actividad fundamental del Estado: “... *es una actividad técnica, directa o indirecta de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad...*”.²

Dentro del estudio que sobre el particular realiza Acosta Romero, se señala que “... *para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros*

¹ Desde comienzos del siglo hasta fechas recientes, ha constituido en algunos países el eje del Derecho Administrativo, la imprecisión del concepto de servicio público que tiene su origen en la variedad de significados que han recibido los dos términos: “servicio” organización de medios, y “público” condición del sujeto titular del servicio (persona pública) (Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, 5ª ed., p. 239).

² Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, p. 104.

es el régimen jurídico al que se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien la finalidad que persigue; no hay como vemos, un consenso acerca de cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público.”³

Gabino Fraga se manifestó en contra de la utilización del concepto, al concluir que si *“...la misma noción de atribuciones está más conforme con el análisis del concepto de actividad del Estado, es necesario descartar el citado concepto de servicio público en el sentido que lo adopta la doctrina que combatimos, y aceptar el de atribuciones como más propio y científico.”⁴*

3.1.2. Concepto y elementos

El servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. Se advierte que los elementos esenciales de los que se compone son:

- 1) Es una actividad. No se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos;
- 2) Es general, uniforme, regular y continúa. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones;
- 3) Es realizada por el Estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en que esta actividad sea llevada a cabo, puede encargar su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos;

³ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, op. cit., p. 894.

⁴ Fraga Gabino, op. cit., p. 21.

- 4) Se lleva a cabo conforme a las disposiciones legales que la regulan. Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerada como tal por un ordenamiento, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización, y
- 5) Se realiza para la satisfacción de necesidades colectivas de interés público. El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no de todo tipo, sino de aquellas que, al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

3.2. Servidores públicos

Producto del establecimiento de las primeras tribus que se organizaron bajo el dominio de un poder central soberano, se crea un cuerpo permanente de empleados del Estado para la atención de las necesidades colectivas internas de la nueva unidad política.⁵ En un principio dichas unidades eran sometidas a la voluntad de un hombre investido de autoridad, quien escogía a las personas que debían realizar determinados cometidos de interés general.

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

⁵ Dentro de la organización del pueblo Azteca se encuentra una magistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas, para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores que dependían de un organismo central; instituciones religiosas, educativas y comisionados que como embajadores representaban al reino. Situaciones similares se observan en las ciudades griegas y en el Imperio Romano, donde las empresas militares impulsaron el desarrollo de la burocracia.

La expansión del aparato gubernamental aparece con la figura del Rey, cuyos poderes eran ejercidos por los funcionarios (que adquirirían sus deberes con un carácter técnico), originaron el llamado Estado Burocrático.

La Revolución Industrial trajo consigo un notable desarrollo al aspecto económico y demográfico, lo que dio un innovador sentido de la organización burocrática, puesto que los servidores públicos no eran más empleados dependientes de la voluntad del soberano sino del Estado, lo que provocó que dicho sistema aumentara su volumen de manera sincrónica con los nuevos imperativos sociales a cargo del Estado, cuyas funciones gubernamentales cada día abarcaban un mayor número de aspectos de la vida colectiva,⁶ lo que motivó la justificada incorporación de numerosos hombres y mujeres a la actividad pública, que serían bautizados en el siglo XVIII por los fisiócratas franceses como burocracia.⁷ Desde un principio dicho término asumió una connotación negativa al ser empleada por los liberales de esos tiempos para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de eficacia en el desarrollo de sus actividades, la corrupción y la adopción de trámites excesivos que caracterizaban al aparato administrativo del Estado.

El tema de los servidores públicos, aunque de nacimiento lejano, sigue conservando vigencia, puesto que son las graduaciones medulares que la estructura jurídica le asigna, lo que le da “la sal y pimienta”, y no su antigüedad que le determina su madurez. Esta es presumiblemente la razón por la que juristas de todos los tiempos retoman de manera atractiva y novedosa la conceptualización de los entes públicos encargados de la función estatal.

Para Delgadillo⁸ se tratan de personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública que, de una u otra

⁶ Las alteraciones graduales sufridas por la estructura social van determinando en buen grado los rasgos distintivos de la burocracia.

⁷ Es el término común con el que se ha denominado a quienes trabajan para el Estado. Deriva del francés *bureau*, el que a su vez proviene del latín *bureau*. En un principio se utilizó para identificar a la pieza de lana o paño con que se cubrían las mesas empleadas para la atención de los asuntos públicos y que, posteriormente, serviría para identificar a la mesa misma. Después se modificó por *bure* a *bureau*, hasta acabar en *buraliste*, con el que se denominó a todos los empleados estatales sin distinción alguna (Cfr. Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Temático, Volumen 6 "Derecho Burocrático"*, Ed. Harla, 1ª ed., México 1997, p. 45).

⁸ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 4ª ed., México 2001, p. XIII.

forma y en distinto nivel de responsabilidades, les son confiados para la consecución de los fines del Estado. Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como “servidores públicos”, les imprime una condición jurídica especial o *status* jurídico, que difiere de los demás rangos normativos y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

Ortiz Soltero⁹ señala que son personas físicas que han formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente o, en su defecto, que figura en listas de rayas de los trabajadores temporales y que legalmente los posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno, en sus diversos niveles.

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

3.2.1. Bases Constitucionales

El dieciocho de enero de 1917 Venustiano Carranza presentaba al Constituyente de Querétaro el proyecto Constitucional que, tras su discusión y aprobación, entraría en vigor.

La Carta Magna contemplaba la responsabilidad de los funcionarios públicos en su Título IV, el cual conservó su vigencia sin consideraciones trascendentales hasta el 28 de diciembre de 1982 en que se reformaría el texto Constitucional (producto

⁹ Ortiz Soltero Sergio Monserri, Responsabilidad legal de los servidores públicos, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed., México 2004, p. 5.

de intereses partidistas), para finalmente establecer las bases legales del sistema de responsabilidades encargadas de regular la relación entre el Estado y sus empleados o comisionados, asignándoles a estos últimos la calidad de servidores públicos.

Ha este respecto la exposición de motivos de la propia reforma señala:

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

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

Su objetivo fue englobar en un sólo concepto a todas aquellas personas que laboran o cooperan, no sólo en o con la Administración Pública Federal, sino en o con los poderes Legislativo y Judicial, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación,¹⁰ para dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos o no, directivos y de servicio, tienen las mismas obligaciones, suprimiendo de esta manera la idea, por demás errónea, de fueros o privilegios especiales, para estar en posibilidades de prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos.

¹⁰ Arroyo Herrera Juan Francisco, Régimen jurídico del servidor público, Ed. Porrúa, S. A. de C. V., 3ª. ed., México 2000, p. IX.

3.2.2. Clasificación

Aún cuando las reformas al Título IV Constitucional de 1982 pretendieron revocar “la selva” semántica que el constituyente creara al designar de manera homogénea como servidor público a todos aquellos cuya labor cotidiana radica en el desarrollo de la función pública, es indudable que, en tratándose de los mismos, existen diferencias atribuidas por la legislación. A fin de desentrañar este “laberinto” jurídico la doctrina tiene a bien señalar las siguientes clasificaciones:¹¹

- Por la forma en que son nombrados y las prerrogativas establecidas en la Ley Fundamental, están:
 - El empleado público, que es el servidor público que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en razón de un nombramiento.

Su labor se encuentra subordinada a otro de mayor jerarquía, por lo que desempeñará actividades de apoyo, lo que no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal, por lo que sus actos no trascienden al exterior de la Administración Pública. Suele designarse así al personal operativo de la misma.

- EL funcionario público que, a diferencia del empleado, este servidor del Estado, al desarrollar sus funciones, dispone de un poder de jerarquía ante empleados inferiores, que deriva en una capacidad de mando, decisión y disciplina. En la práctica están dispuestos como mandos medios y los superiores.

Dentro de los mismos se encuentran los que gozan inmunidad o fuero, y los que no.

¹¹ Haro Belchez Guillermo, El Derecho de la Función Pública, Ed. Casa Madrid, 1ª ed., 1993, p. 212.

El funcionario público, en ocasiones, como representante del Estado, tendrá que ser designado legalmente para ejecutar su cargo; realiza tareas de dirección que comprometen la voluntad estatal asumiendo, por ello, el carácter de trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Las diferencias entre los empleados y los funcionarios del sector público radica fundamentalmente en:

1. En cuanto a su incorporación:

El funcionario asume su cargo y requiere de un nombramiento en acatamiento a una disposición Constitucional, una Ley o un Reglamento.¹²

El empleado no requiere de dicho nombramiento para desempeñar el empleo, cargo o comisión.

2. En cuanto a su función:

Los funcionarios gozan de autoridad, realizan actos jurídicos forzosos y ejercitan los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplina, entre otros.

Los empleados sólo hacen las veces de auxiliares para la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina a la que se encuentran adscritos.

¹² Para que un servidor público sea catalogado como tal, en su incorporación, debe prevalecer un principio de legalidad, es decir, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público deberá cubrir una serie de requisitos establecidos por la ley, de lo contrario, se diría que es un funcionario de hecho, lo que implicaría irregularidad dentro del campo del ejercicio de las tareas públicas en las que el agente no tiene los elementos legales que le otorgan la calidad del autor del acto del Estado, de tal suerte que no se le puede considerar como funcionarios de derecho y, sin embargo, ejerce funciones públicas. (Vid. Sánchez Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed., México 2003, p. 390).

3. En cuanto al *status* laboral y retribuciones:

Los funcionarios son trabajadores de confianza y sus percepciones serán superiores a las de los empleados.

Estos últimos asumen la categoría de supernumerarios o eventuales y de base; sus retribuciones son menores a las de los funcionarios, por tener menor responsabilidad.

4. Por el ámbito de su actividad:

Las relaciones de los funcionarios son de carácter externo con la sociedad, a fin de atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la representación que detentan.

El carácter de la relación de los empleados es interna con la Dependencia o Entidad a la que están subordinados, aún y cuando tengan un trato con el público.

5. Por lo que hace a la responsabilidad en que pueden incurrir:

Puede ser de carácter laboral, administrativa, penal, civil o patrimonial y hasta política para los funcionarios; esta última es aplicable sobre todo a aquellos que tienen la categoría de altos funcionarios, es decir, que gozan de Fuero Constitucional.

Los otros, dado el origen de sus funciones, solo podrán incurrir en responsabilidad laboral, administrativa, civil, penal o patrimonial; nunca política.

- Conforme a la legislación laboral tiene la calidad de “trabajador” toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales.

La Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, en sus artículos 3 y 4, establece que señala que por trabajador habrá de entenderse como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Divide a éstos en dos grupos: de confianza y de base.

“Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

“Artículo 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.”

- Se considera como trabajadores de confianza a aquellos servidores públicos que, por razón de su cargo, prestan un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad y seguridad, por lo que se les confieren una categoría distinta al resto de los servidores estatales. El artículo 5º del propio ordenamiento los enumera.¹³

¹³ Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

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

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

En principio, no gozan de una estabilidad en el empleo,¹⁴ no obstante, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal intenta suprimir tal circunstancia, en atención a que determina las causas por las que, los servidores públicos, que el propio ordenamiento menciona, únicamente podrán ser separados del cargo cuando se actualicen algunas de las causas que la propia para la separación del servidor público de su encargo (artículos 10 y 60).¹⁵

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

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

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V.- (Se deroga)."

¹⁴ La estabilidad en el empleo supone como principio básico la permanencia de la relación laboral, es decir, al ser incorporado al servicio público el empleado debe tener en mente desarrollar su labor con la mayor diligencia por implicar ésta su ocupación habitual y el medio exclusivo de allegarse recursos para su subsistencia. En México se identifican a los servicios públicos como aquellas personas que están incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación en el servicio.

¹⁵ "Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley; "

..."

"Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna; La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría."

- Dada la omisión de la Constitución respecto de quiénes debe considerarse como trabajadores de base, se debe entender, por exclusión, que son todos aquellos que la ley no considera como trabajadores de confianza. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que son trabajadores de base (artículo 6).

“Artículo 6o.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Otro criterio que adopta el Derecho Positivo mexicano para distinguir a este tipo de empleados, refiere a determinar como trabajadores de base, a los que ostenten aquellas plazas que las Condiciones Generales de Trabajo, signadas entre el Estado-patrón y el sindicato respectivo, fijen como “de base”.

A diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base, por su carácter de inamovibles, no pueden ser cesados sino por alguna de las causas que se consideran como justificadas y que se encuentran enumeradas en el artículo 46 de la Ley Burocrática.¹⁶

¹⁶ “Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la

Su relación de trabajo estará regulada por el artículo 123 Constitucional, apartado "B", así como por la referida Ley Reglamentaria y, en su caso, las precitadas Condiciones Generales.

- Una última subdivisión ofrece tres categorías:
 - La de empleado, en la que encuadran todos los servidores públicos que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona con el salario y que, en su caso, se encuentran revestidos por un cierto grado de autoridad y responsabilidad.
 - El encargado, por su parte, es el servidor público que ostenta un cargo de naturaleza temporal, discrecional o legal. En el primero de los casos el encargo se encuentra sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que designa a la persona encargada de determinada función o actividad, *v. gr.*, los secretarios de Estado. El segundo depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de sus funciones o actividad, a saber: senadores, diputados o ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

El encargo puede también nacer de la voluntad popular (servidores electos periódicamente) o resultado de la voluntad de otros servidores públicos de mayor jerarquía.

Invariablemente la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público.

conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

- Por último, el comisionado, que será aquel que se le confiera uno o varios servicios, de carácter temporal, por la persona facultada o el órgano administrativo competente. Deriva de la preexistencia de una relación laboral o contractual de diversa naturaleza.

Aún cuando se presentan las mismas características de temporalidad y responsabilidad que en el encargo, el comisionado no puede ser designado por la voluntad popular.

Es afortunado el comentario del jurista Miguel Galindo, quien señala que *“... el servidor público siempre debe considerarse como el género y los distintos niveles de desempeño de la función pública que han dado lugar a las diferentes categorías del servidor público como la especie...”*¹⁷. Estas últimas permiten, en caso de alguna conducta anómala o ilícita por parte del servidor, precisar el procedimiento que debe instaurarse en su contra para determinar la sanción que habrá de atribuírsele.

3.3. Análisis del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 108 del máximo ordenamiento determina quienes deben ser considerados con tal denominación:

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

¹⁷ Galindo Camacho Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed., México 2000, p. 154.

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

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

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

Si se atiende a la literalidad de dicho dispositivo, no se consideran a muchos empleados estatales,¹⁸ amén de que presupone que por, el hecho de ser servidor público, se incurre en responsabilidad, lo que no resulta correcto.

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

La calidad de servidor público nace con su incorporación al órgano estatal.¹⁹ Su incorporación, como acto por el cual la persona física es asimilada o se une al órgano público, forma parte esencial de lo que originalmente Jellinek²⁰ ha

¹⁸ La redacción de este primer párrafo deja fuera del régimen de responsabilidades a los empleados de la Procuraduría General de la República, de los organismos Constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y otros de naturaleza *sui generis* como el Banco de México (Cfr. Morales Paulín Carlos A., *Derecho Burocrático*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed., México 1995, p. 381).

¹⁹ Lo ideal es que ingresara a la Administración Pública Federal en los grados más bajos e ir ascendiendo, cuando logre los méritos suficientes de acuerdo al sistema escalafonario. Por desgracia en países en donde la burocracia no ha adquirido la organización ni la fuerza suficiente, se observa la injerencia de la llamada influencia, padrínazgo o poder de recomendación. Logran así entrar en la Administración Pública saltando los puestos inferiores y obteniendo ascensos que, dado su tiempo de servicio y aptitudes, no les corresponde (Cfr. B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, Editorial FCE, 1ª ed., México 1999, pp. 182 a 185).

²⁰ Delgadillo cita los conceptos establecidos por Jellinek, establece los estados que se dan entre el individuo y el Estado: Estado de sujeción que nace por el sólo hecho de su pertenencia al ente público, al que denomina *status pasivo* o *status subjectionis*; Estado de libertad individual o *status negativo* o *status libertatis*, que comprende la esfera de derechos que como individuo le corresponde y que el Estado debe reconocer y respetar; Estado ciudadano o *status positivo civitatis*, que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos y, Estado político o *status activae civitatis*, en razón de cual los particulares actúan por cuenta del Estado. Nuestro sistema constitucional reviste por igual del estado especial de sujeción a todo individuo, que se incorpora al servicio del Estado, en virtud de que su actuación es la expresión del poder público (Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, op. cit., p. 68).

denominado *status activae civitatis*, produciéndose en el sujeto que lo posee una condición especial que lo diferencia del resto de los gobernados, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado. Dicha situación especial²¹ deriva del procedimiento de designación²² que crea, una vez de que se han cumplido con los requisitos²³ y formalidades legales para el otorgamiento del cargo, la llamada “relación de servicio”.

En el sistema legal mexicano la incorporación al servicio público se contempla por nombramiento, contrato, designación popular (elección) o concurso:

- El nombramiento se encuentra regulado por el artículo 89 fracción II Constitucional, y se entiende por éste al acto jurídico mediante el cual se designa a una persona para ocupar un cargo, empleo o comisión dentro de la función pública conforme a las disposiciones legales aplicables.²⁴ A través del nombramiento, el servidor público, investido de facultad, ejecuta funciones por el Estado, lo que origina la relación de trabajo y el sometimiento de aquél al régimen que conforme a la ley le es aplicable.

Se trata de un documento expedido por servidores públicos (facultados para ello) que acreditan que un servidor público diverso fue designado legalmente para desempeñar el puesto a que se haga mención.

- La contratación²⁵ de empleados públicos obedece a la necesidad del Estado de procurar una serie de servicios por su naturaleza eventual, provisional o especializada. Sostenerlos de manera permanente representaría un gasto superfluo para la Administración Pública. Esta es la razón de su existir. Se decide captar personal aptos para que ingrese al

²¹ Max Weber consideraba que el nombramiento coloca al funcionario en condiciones especiales, puesto que el mismo implica un deber específico de fidelidad a la función que desempeña y que esa función que desempeña se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal (*Idem.*, pp.196 a 244).

²² Acto por el cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto designado (*Idem.*, p. 70).

²³ Los requisitos generales para ingresar al servicio público no están contemplados de manera sistemática en nuestra legislación y son usualmente regulados en las condiciones generales de trabajo (reglamentos o contratos colectivos). El no acatamiento de los mismos implicaría el desconocimiento del cargo.

²⁴ Es un documento expedido por autoridad competente en el que consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público que da origen a una relación de trabajo posteriormente a la aceptación y protesta del nombramiento, es decir, hasta que el acto se protocoliza (*Vid.* Galindo Camacho Miguel, *op. cit.*, p.145).

²⁵ Actualmente en la mayoría de los países el diseño de los sistemas de contratación de los servidores públicos se efectúa con criterios muy estrechos y específicos, es decir, bajo normas especializadas y conforme a la capacidad para desempeñar un trabajo específico (*Cfr.* B. Guy, Peters, *op. cit.*, p. 196).

servicio del Estado —subordinado a éste— a través de la celebración de un contrato de naturaleza civil, cuya existencia se encuentra prevista por normas administrativas y bajo un régimen de honorarios.²⁶

Pese a la supuesta naturaleza civil (sujeta a comprobación) de las relaciones que guardan con el Estado, por la clase de servicios que prestan y dada la naturaleza pública de sus funciones, son auténticos servidores públicos.

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

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

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para

²⁶ Vid. Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria que prevé la existencia de contratos administrativos para incorporar a los servidores públicos a las dependencias y entidades, y Ramos Torres Daniel, *Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos*, Ed. ENAP, 1ª ed., México 2003, p. 169.

beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La Constitución General de la República, su similar en los estados, y demás leyes reglamentarias aplicables, establecen los requisitos que una persona debe reunir para estar en condiciones de convertirse en servidor público por elección popular. La relación jurídica que liga a éstos con el Estado es también de carácter laboral, por lo que serán considerados como trabajadores de confianza, cuya duración estará ligada al periodo para el que fueron electos, además de estar sujetos a disposiciones especiales en cuanto a su separación anticipada.

En atención al sistema Constitucional, son servidores públicos por elección: a nivel federal el Presidente de la República (artículos 81, 82 y 83), y los diputados y senadores (artículos 51,52, 55, 56 y 58); a nivel local o estatal el Gobernador (artículo 116 fracción I) y los diputados locales (artículos 116 fracción II) respectivos; en el Distrito Federal el Jefe de Gobierno (artículo 122 Base Primera fracciones I y II) y los diputados locales respectivos (artículo 122 párrafo cuarto) y, a nivel municipal el Presidente Municipal, el (los) síndico (s) y regidores (artículo 115 fracción I).

La regulación mexicana establece el principio de que el poder debe ser ejercido entre varios ciudadanos al disponer en el artículo 125 Constitucional que:

“Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.”

Dicha prohibición atiende a que resulta imposible que un individuo ejecute al mismo tiempo un doble empleo, cargo o comisión en la Administración

Pública, además de que éstos deben ser ejecutados por sus titulares de manera diligente, prioritaria y autónoma.

- El concurso. La importancia del servicio que el Estado presta hace crucial la contratación del personal más apto. Max Weber señalaba que, a fin de que los gobiernos cuenten con personal calificado, deberán seleccionarlos por normas de desempeño y mérito, es decir, por virtud de conocimiento, capacidad intelectual, adiestramiento y experiencia para ciertos puestos identificados en la burocracia o su competencia general y no por criterios de adscripción.²⁷ A esta forma de selección se le denominó “competencia neutral”.

Además de permitir la contratación de personal idóneo para el puesto, el concurso ha erradicado la desigualdad e ineficacia de la contratación adscrita, aislando de esta manera el patronazgo político e ineficaz que desfavorece la designación en la Administración Pública.

Estas son las principales razones por las que se ha considerado al concurso en las últimas décadas como el instrumento idóneo para llenar los puestos vacantes en la función pública.

Cierto es que la figura del concurso en México no había tenido eco hasta el año de 1976, en que el Banco Mundial²⁸ destinó a la Administración Pública Federal una serie de recursos para establecer un sistema administrativo de desarrollo del personal que garantizara el honesto y eficaz desempeño de la función pública, a través de la creación de oficinas de recursos humanos dentro de las dependencias y entidades paraestatales dedicadas a evaluar

²⁷ Por criterios de adscripción se entiende casta, raza, clase o idioma. En ocasiones, para la selección de los empleados puede ser conveniente tomar en cuenta dichos criterios a fin de alcanzar los propósitos de la organización, por ejemplo, en una organización que ofrece servicios a miembros de comunidades minoritarias podrían ser mejor empleados los que generen confianza por ser parte de esas minorías y tener un mayor contacto con la comunidad, lo que representa eficiencia del servicio público (Cfr. B. Guy Peters, *op. cit.*, p. 182).

²⁸ Producto de dichas donaciones el Banco Mundial impuso prácticas contrataciones semejantes a las utilizadas en el primer mundo (*Idem.*, p. 184)

el desempeño del servidor público, conforme a la aplicación de exámenes para la selección del personal.²⁹

Hoy en día se encuentran valiosos ejemplos de este tipo de incorporación, como el señalado en el Capítulo Tercero *“Del Subsistema de Ingreso”*, Título Segundo *“DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA”* de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

El fundamento legal de esta forma de incorporación al servicio público se ubica en el artículo 123 apartado B fracción VII de la Constitución Federal que dispone que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

3.4. Regulación de los empleados públicos

El estudio del régimen jurídico de los servidores públicos está determinado por dos ramas: la primera refiere al Derecho Laboral Burocrático y la segunda al Derecho Disciplinario.

De acuerdo con la Constitución General de la República el régimen jurídico de los empleado públicos se encuentra regulado por el apartado “B” del artículo 123, sin embargo, existen otros empleados de empresas de participación estatal mayoritaria, de organismos descentralizados o de fideicomisos públicos que son regulados por el apartado “A” fracción XXXI del mismo numeral.

Aquellos cuya relación laboral se rige por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional están, a su vez, sometidos al régimen de la Ley Federal del

²⁹ Dependiendo de las actividades encomendadas a cada Dependencia se formulan los catálogos de puesto y los perfiles laborales, en los que se definen las características físicas y técnicas que deberán ser cubiertas por los aspirantes a ocupar un cargo. Se elaboran, también, una serie de exámenes a fin de corroborar si el aspirante reúne los perfiles técnicos, en su caso, gerenciales y psicológicos.

Trabajo, estatutos, leyes orgánicas particulares, contratos colectivos de trabajo y reglamentos generales.

Los trabajadores al servicio del Estado que directamente dependen de la Administración Pública Centralizada y algunos de organismos descentralizados, son regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, e instrumentos jurídicos, *v.gr.*, Condiciones Generales de Trabajo, derivados del citado apartado.

A esta clasificación se tendrán que sumar todas aquellas regulaciones que dirigen la actuación de determinados servidores públicos que, al no estar completamente comprendidos en los apartados anteriores, se ubican, entre otros, en los grupos siguientes:

- Los empleados de confianza, regulados, sí, por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, pero además, por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Los miembros del Ejército y Armada Nacional, que se regulan por la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y la de la Armada de México; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, cuya actuación se encuentra regulada en los términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano;
- Los empleados que ejercen funciones de seguridad pública, sujetos a su propia reglamentación y excluidos del régimen general;
- Los trabajadores de organismos descentralizados autónomos, sometidos a un estatuto especial que no puede contrariar a la Ley Federal del Trabajo, y

- Los empleados sujetos a contrato civil o de honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo al Código Civil Federal, salvo prueba en contrario.

La gran diversidad de disposiciones que rigen la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, al encontrarse regulada por diferentes ordenamientos, provoca un gran desorden jurídico, originando una serie de confusiones y dificultades por su falta de uniformidad.

3.5. Responsabilidad de los servidores públicos

Dada la amplitud del término “responsabilidad” y la diversidad de acepciones³⁰ en que es empleada, para efectos de esta investigación se determinará como la obligación de responder por un posible error en un asunto determinado.

Desde el punto de vista dogmático y jurídico la responsabilidad es un deber que constituye una conducta de hacer u omitir, y que señala quien responderá por un cumplimiento o incumplimiento.

La responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción de un individuo (responsable), cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, quedando obligado a responder por la consecuencia que se origina y, de acuerdo con el orden jurídico, será susceptible de ser sancionado.

³⁰ Dice la historia del señor H. L. A Hart que como capitán de un barco era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga, pero en su último viaje, se embriagaba todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoraba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones. Durante el viaje se comportó irresponsablemente y varios incidentes que tuvo en su carrera demostraron que no era una persona responsable. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las responsables de la pérdida del barco, pero en un proceso judicial que se le siguió fue encontrado responsable por la pérdida de vidas y bienes. Sobrevivió y fue moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños. En el presente relato el concepto responsabilidad se utiliza en cuatro connotaciones. La primera denota un deber u obligación que corresponde cumplir a personas que tienen una relación de servicios; la segunda se utiliza como sinónimo de causa; la tercera sirve para señalar que una persona se encuentra sujeta a una sanción, y la cuarta designa la capacidad para realizar actos que son reprobables moral y éticamente, es decir, se trata de conductas consideradas anormales, inmorales y faltas de ética. Por su parte, el vocablo responsabilidad proviene del latín *spondeo* que significa “el que se obliga” y del verbo latino *respondere* o prometer, merecer, pagar “hacer frente”. *Responsalis* significa “el que responde” *responsum*, responsable, “el obligado a responder de algo o de alguien”. La responsabilidad se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual se espera y exige cierta conducta.

Para Fernández Ruiz, la responsabilidad, en sentido amplio, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados de manera consciente y libre (lo que será entendido como la responsabilidad moral) y, en sentido concreto (jurídico), se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable.³¹

Incuestionablemente el contenido del concepto de responsabilidad es mutable, pues varía dependiendo de la materia en cuestión pero, por su propia naturaleza, siempre se encontrará ligada a la idea de obligación y a la sanción por el incumplimiento de ella.

Corresponde al Derecho Disciplinario de la Función Pública el estudio y regulación de la materia de la responsabilidad que la empleará bajo dos vertientes:³² la primera de ellas, haciendo alusión a los deberes y obligaciones que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones; la segunda, enfocado como sujeto de sanciones laborales, penales, civiles, políticas y administrativas derivadas del incumplimiento de los deberes y obligaciones de los mismos.

3.5.1. Más generalidades

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

En torno al texto original de 1917, el Poder Constituyente de Querétaro dio nacimiento al Título IV que le bautizó con el nombre “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”. Integrado por siete artículos (108-114) que, con algunos

³¹ Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo*, Ed. McGraw Hill, 2001, p. 165.

³² El primer enfoque se utiliza para explicar a la responsabilidad administrativa como un conjunto de deberes y obligaciones que impone la Constitución y la ley disciplinaria; el segundo, para exponer el procedimiento y las sanciones disciplinarias que se aplicarán a los servidores públicos federales cuando incumplan dichos sus deberes y obligaciones.

cambios mínimos, era idéntico al de la Carta Magna de 1857. Entre su articulado dicho ordenamiento consignaban los siguientes principios:

El artículo 108 estableció, desde ese entonces, quiénes son sujetos de responsabilidad penal y política (altos funcionarios del gobierno federal) por delitos comunes y delitos, faltas u omisiones que cometían durante el tiempo de su encargo, aunque omitió establecer la diferencia entre éstos.

El Presidente de la República, en el periodo que dure su nombramiento sólo podía ser acusado por Traición a la Patria y delitos graves del orden común. Por desgracia dicho precepto no precisó cuáles son los delitos graves del orden común, aunado a que se retiró de los delitos oficiales asignados al Presidente en la Constitución del 57, la violación expresa de la Constitución y el Ataque a la Libertad Electoral.

El numeral subsiguiente señalaba que los gobernadores y diputados locales eran responsables por violación a la Constitución y leyes federales, pero soslayó establecer —a fin de proteger el ejercicio de sus funciones públicas— que para responder por esos delitos debía existir una declaración de procedencia. También establecía que la Cámara de Diputados actuaría como órgano encargado del desafuero de funcionario responsable por la comisión de delitos comunes.

Se reguló la “declaración de procedencia” en caso de probable responsabilidad penal. La Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, emitiría la declaración correspondiente sobre si había o no lugar a responsabilidad. En el caso de que la resolución del Gran Jurado negara la probable existencia de responsabilidad no habría lugar a ningún procedimiento ulterior pero, de confirmarla, el servidor público era separado de su encargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.³³

³³ Se reconoce que la Cámara de Diputados no es la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causa al determinarse que tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuase su curso cuando el acusado hubiese dejado de tener fuero, puesto que la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la acusación.

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

El artículo 110 estableció que los altos funcionarios no gozarían de los privilegios del fuero constitucional cuando cometieran delitos oficiales, faltas y omisiones, así como delitos comunes, y el 112 aportaba que se negaría la gracia del indulto al funcionario responsable de la comisión de un delito oficial.

Se determinó que la prescripción de la acción en contra de un funcionario por la comisión de delitos y faltas oficiales sólo podría invocarse durante el período en que el funcionario ejerciese su encargo y hasta un año después (artículo 113).

El 114 disponía la nula la existencia del fuero³⁴ tratándose de demandas de naturaleza civil instauradas en contra de un funcionario.

Por otra parte, durante el periodo de 1917 a 1989 (año de la reformas al sistema de responsabilidades) el artículo 111 sufrió varias modificaciones que, a su vez, trajeron consigo innovaciones del texto original. He aquí algunas de las mas importantes:

- Estableció el procedimiento del juicio político³⁵ al que sería sometido el funcionario que cometen delitos oficiales. Preveía que si la Cámara de Senadores declaraba la culpabilidad del funcionario, quedaría privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

³⁴ El fuero es la inmunidad durante el tiempo del encargo. El poseedor del fuero está inmune de la jurisdicción, por eso la inmunidad es el género y el fuero la especie. Los funcionarios gozarán de inmunidad procesal (fuero) no por su persona, sino a fin de proteger la continuidad de la función pública ante las probables acusaciones malintencionadas. La inmunidad es un privilegio, ya que es exención y no sumisión.

³⁵ El esquema del procedimiento de juicio político fue el mismo que el de la Constitución de 1857 en el que la Cámara de Diputados actuaba como órgano acusador y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, siendo inatacables las resoluciones de ambas. El acusador podían quedar a disposición de los tribunales comunes para ser juzgado y castigado con arreglo de ley.

- Dispuso que en el caso de delitos oficiales la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor sino simple acusador.
- Estableció que, constitucionalmente, se requería del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios.
- Especificó que, cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviere tipificada en la ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable, por lo que la aplicación de una pena no le eximía al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta.
- Elevó a rango Constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales.
- Estableció un Jurado Popular para juzgar los delitos o faltas no reservadas al Congreso.
- Concedió acción popular para iniciar el juicio político al denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales en que incurrieran los altos funcionarios de la Federación.

Con fecha veinte de agosto de 1928 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación estas reformas. Se encomendó al Congreso de la Unión la expedición “... *a la mayor brevedad...*”, de una Ley sobre responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y se definió las faltas oficiales como todo acto u omisión que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, estableciendo que estos delitos serán juzgados por el Jurado Popular y, por último, se señalaba una atribución para el Presidente de la República de

solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución de determinados funcionarios “... *por mala conducta...*”³⁶

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

Sesenta y cinco años tendrían que pasar y dos leyes (federales) que regularon la materia para que, al fin, el 28 de diciembre de 1982 se reformara el sistema Constitucional federal de responsabilidades de los servidores públicos, que actualmente nos regula.

Esta reforma se enmarcó en la situación que atravesaba México a finales de los años ochenta, en donde, a la debacle económica, se sumaba la moral.³⁷ Por esta razón, al tomar protesta el Titular del Ejecutivo Federal (Miguel De La Madrid), envió en diciembre del 1982 una iniciativa de reforma al Título IV Constitucional, que más que una modificación, constituía una metamorfosis de la materia de responsabilidades de los servidores públicos que, aunque se originó con fines proselitistas y no con propósitos de “rendición de cuentas” por parte del servidor público, tuvo el mérito de regular, por primera vez, la responsabilidad administrativa por conductas contrarias al Derecho.

3.5.2. Clasificación

Después de las reformas de 1982 el sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos se ha determinado de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 108 al 114 Constitucionales, bajo las siguientes modalidades:

³⁶ Con respecto a este último párrafo el 21 de septiembre de 1944 se publicaba una adición que facultaba al Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

³⁷ La nación había adoptado como apotegma que “la corrupción somos todos”.

- Responsabilidad Política. Para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- Responsabilidad Penal. Para los servidores públicos que incurren en delito;
- Responsabilidades Administrativas. Para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública;
- Responsabilidad Civil. Para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales, y
- Responsabilidad Laboral. Para los servidores públicos que prestan una relación personal y subordinada en favor del Estado, a cambio de un salario.

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

Una sola conducta puede dar origen a las diversos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa o civil) —sin soslayar la laboral para aquellos que guarden con el Estado una relación personal y subordinada—, siempre que ésta transgrediese los diferentes bienes jurídicos que tutela cada una de las responsabilidades.

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

3.5.2.1. Responsabilidad penal

Las reformas constitucionales de 1989 establecían, por lo que se refiere a la responsabilidad penal, en su exposición de motivos que: *“...Corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidor público, sea con motivo de su cargo, empleo o comisión.”*

El texto Constitucional, en su artículo 109 fracción II, señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en términos de la legislación penal, asentando, de esta manera, las bases jurídicas de la responsabilidad penal, al brindarle un marco de autonomía.

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

...

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

...”

La responsabilidad penal se configura por actos u omisiones cometidos durante el encargo de los servidores públicos, resultado de un comportamiento (doloso o

culposo) que lesiona valores protegidos por la legislación penal en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

Esta reforma Constitucional motivó que el 5 de enero de 1983 se publicara en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal³⁸ (en ese entonces para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; hoy Código Penal Federal), y quedó estructurado de la siguiente forma:

- Sujetos y reglas para la aplicación de sanciones (artículo 212 y 213).
- Delito de Ejercicio indebido del servicio público (artículo 214);
- Delito de Abuso de autoridad (artículo 215);
- Delito de Desaparición Forzada de Personas (artículo 215-A);
- Delito de Coalición de servidores públicos (artículo 216);
- Delito de Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217);
- Delito de Concusión (artículo 218);
- Delito de Intimidación (artículo 219);
- Delito de Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220);
- Delito de Tráfico de influencia (artículo 221);

³⁸ El Jefe del Ejecutivo expresaba, con respecto a dicha reforma: "... el ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros. Sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia. La persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su empleo, cargo o comisión, es solo una parte de la política de renovación moral. Exige, antes que nada que la legislación penal contemple como delito que las conductas a través de la cual se manifiesta la corrupción pública y establezca sanciones efectivas para prevenirla." (Cfr. Morales Paulin Carlos A., *op. cit.*, p. 450).

- Delito de Cohecho (artículo 222);
- Delito de Cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222Bis);
- Delito de Peculado (artículo 223), y
- Delito de Enriquecimiento ilícito (artículo 224).

El hecho de que exista un apartado especial en la legislación penal para los delitos cometidos por los servidores públicos no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando se cometa un ilícito. La intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos quienes, por supuesto, también son responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.³⁹

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

La responsabilidad penal de los servidores públicos se configura cuando su conducta se adecua a un precepto contenido en el apartado especial del Código Penal Federal, no obstante, es necesario establecer si el servidor público que hubiese cometido un injusto no se encuentra dentro del supuesto contemplado por los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, pues los mismos

³⁹ Ortiz Soltero Sergio Monserrit, *op. cit.*, p. 217.

gozan de inmunidad procesal, por la que no podrán ser sujetos del procedimiento penal en tanto no se les haya retirado dicha protección.

Esta prerrogativa Constitucional otorga un privilegio en materia penal a determinados servidores públicos de alta jerarquía durante el periodo de su encargo que deriva de la necesidad política de preservar el ejercicio de la función pública. Consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin autorización previa de la Cámara de Diputados. A dicha autorización se le ha llamado “Declaración de Procedencia”. *“... es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurídico, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra...”*⁴⁰

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, en donde la Declaración de Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores dictará sentencia sobre su responsabilidad penal, la cual sólo podrá versar sobre Traición a la Patria y delitos graves del orden común.

3.5.2.2. Responsabilidad civil

Se identifica del análisis del numeral 109 del máximo ordenamiento.

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el

⁴⁰ *Idem.*, pág. 263.

ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

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

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

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

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

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

A excepción de las diversas clases de responsabilidades, la responsabilidad civil está limitada por el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, que a la letra dice:

“Artículo 111.-...

...

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

...”

Al igual que su homóloga de 1957, el texto Constitucional maneja, en términos similares, la responsabilidad civil de los servidores públicos. Se advierte que cualquier servidor público, independientemente de su forma de incorporación al empleo, cargo, comisión o rango, dispone de inmunidad para responder a sus

obligaciones de carácter civil, debiéndose exigir a través de la demanda correspondiente.⁴¹

La responsabilidad civil tiene sus orígenes en el principio romano de *Lex Aquilia*, el cual señala que “*nadie tiene derecho de dañar a otro*”,⁴² por ende, quien causa un daño está obligado a reparar o indemnizar a quien se lo ocasionó, puesto que nadie tiene la obligación de soportar una merma en su persona o patrimonio sin causa justa. Cuando un servidor público causa un daño o un perjuicio en el ejercicio de sus funciones, se dice que ha incurrido en responsabilidad civil.

Se entiende a esta clase de responsabilidad, como aquella en que incurre un servidor público cuando, contraviniendo los ordenamientos legales que regulan su actuación, causa un daño o perjuicio que lo obliga a restaurar o restablecer, a elección del ofendido, la situación a como estaba antes o, cuando esto no fuese posible, al pago de los daños y perjuicios causados, lo que implica una sanción económica como elemento de responsabilidad.

La responsabilidad civil de los servidores públicos es el resultado de la acción u omisión que, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales del propio Estado⁴³ o a particulares, quedando, por tal motivo, obligados a indemnizar o resarcir los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas.

La cuestión que plantea este tipo de responsabilidad radica en definir ¿Quién debe responder por el daño causado? ¿El empleado público o el Estado?⁴⁴ Es decir ¿A quién deberá serle imputable dicha responsabilidad? Para esclarecer esta disyuntiva hay que tomar en cuenta que el servidor público, en ejercicio de la

⁴¹ Dicho principio encuentra su base Constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con la modalidad que dicte el interés público (Vid. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, p. 29).

⁴² El artículo 1910 del Código Civil Federal dispone que quien cause daño a otra persona está obligado a repararlo.

⁴³ Cuando el servidor público causa daños y perjuicios al Estado en sus bienes patrimoniales se produce una responsabilidad resarcitoria, conforme a lo que prevé la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴⁴ El principio romano contenido en la *Lex Aquila* establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación, puesto que el sólo ejercicio de la función pública, por sí, puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares, bien sea por comisión o por omisión, por ello el Estado tiene la obligación de repararlos.

función pública, actúa en nombre del poder u órgano al que pertenece. Manifiesta la voluntad del Estado y no la suya propia, como individuo, por lo que el daño que ocasione debe ser reclamado al órgano para que éste responda.

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

Esta modificación situó a México como uno de los sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sobre el papel Constitucional, más avanzados del mundo, ya que el reconocimiento de la responsabilidad de los órganos del poder público representa una garantía de los administrados en el Estado Democrático de Derecho.

Como ley reglamentaria a la reforma mencionada se publicó el 31 de diciembre de 2004, se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado⁴⁵ con el objeto de fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quien, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular⁴⁶ del Estado. Este ordenamiento dispone, en su artículo 1, que la responsabilidad del Estado es objetiva y directa y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones que la misma señale.

⁴⁵ El transitorio primero dispone que dicha Ley entraría en vigor el 1º de enero de 2005.

⁴⁶ Se entenderá por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Anteriormente, el sistema de responsabilidad civil establecía que el Estado no respondería directamente por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, al disponer en el artículo 1927 del Código Civil Federal (derogado) que:

“Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidariamente tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servicios públicos.”

Aún y cuando dicha reforma, en su tiempo, pretendió modernizar el sistema de responsabilidades civiles, lo cierto es que significó un gran retroceso en aras de perfeccionar la reparación del daño para los particulares.⁴⁷ Ante su ineficiencia, a diez años de distancia, por fin se advirtió la creación de la actual Ley.

3.5.2.3. Responsabilidad política

La base Constitucional de la responsabilidad política está en el artículo 109 fracción I que señala que los servidores públicos del artículo 110 del mismo ordenamiento incurren en responsabilidad cuando en el ejercicio de sus funciones comenten actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Establece que este tipo de responsabilidad se determinará a través de un juicio denominado político.⁴⁸

Para identificar quienes son los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política, los artículos 110 párrafos primero y segundo de la Carta

⁴⁷ Luis Humberto Delgadillo opina que "... en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados..." (Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.* p. 30).

⁴⁸ El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía, sin que se le confiera a dicho órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez (*Vid. Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 268).

Magna y 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁴⁹ determinan que podrán ser sujetos de juicio político:

- En el Poder Ejecutivo Federal: Los secretarios de Despacho; jefes de Departamento Administrativo; Procurador General de la República; directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados; los directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria; directores generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y, directores generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- En el Poder Legislativo Federal: los senadores y diputados del Congreso de Unión.
- En el Poder Judicial Federal: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados del Tribunal Federal Electoral; los consejeros de la Judicatura Federal; los magistrados de los tribunales unitarios y colegiados de Circuito y, los jueces de Distrito.
- En el Instituto Federal Electoral: El Consejero Presidente; consejeros electorales y, Secretario Ejecutivo.

Se puede concluir que los servidores públicos sometidos a juicio político tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración. Se trata de servidores públicos de alta jerarquía cuya actuación es trascendental para los intereses públicos del país.

Es notable la omisión que se hace del Jefe del Poder Ejecutivo Federal. El Presidente de la República no puede ser sometido a juicio político.

⁴⁹ Esta Ley y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son diversas. El artículo segundo transitorio de esta última derogó los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, por lo que quedó en vigor lo relacionado con este proceso.

La precitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula lo relacionado con este procedimiento y precisa (artículo 7) las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, en los siguientes términos:

“Artículo 7o.- 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, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

3.5.2.4. Responsabilidad laboral

Regulada por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Estado, reglamentaria de dicho numeral, se determina básicamente por la probidad y honradez con la que se preste el servicio personal y subordinado a favor del Estado-patrón. El grado de responsabilidad en que se incurre se mediría en función de la falta de probidad, honradez, rectitud, honestidad, etc., del servidor público.

Tiene como presupuesto indispensable tener con el Estado una relación de patrón-trabajador. Si el servidor público no tiene la calidad de empleado no podrá ser laboralmente responsable frente a aquél.

La Ley laboral, como se dijo, distingue dos tipos de trabajadores: los de base y los de confianza. Estos últimos no tienen estabilidad laboral; los de base se caracterizan por ser inamovibles, pues no pueden ser cesados sino por alguna de las causas que se consideran como justificadas y que se encuentran enumeradas en el artículo 46 de la Ley Burocrática.

La relación de trabajo entre los considerados de base y el Estado estará regulada por el artículo 123 Constitucional, apartado "B", así como por la referida Ley Reglamentaria y, en su caso, las Condiciones Generales de Trabajo respectivas.

Aunque los trabajadores de confianza no gozan de una estabilidad en el empleo,⁵⁰ la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal determina las causas por las que, los servidores públicos que el propio ordenamiento menciona,⁵¹ únicamente podrán ser separados del cargo cuando:

"Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna; La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

⁵⁰ La estabilidad en el empleo supone como principio básico la permanencia de la relación laboral, es decir, que al incorporarse al servicio público el empleado debe tener en mente al desarrollar su labor que deberá de realizar su actividad con la mayor diligencia por implicar está su ocupación habitual y el medio exclusivo de allegarse recursos para su subsistencia. En México se identifican a los servicios públicos como aquellas personas que están incluidas en el Padrón de Personal al Servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación en el servicio.

⁵¹ El artículo 3 fracción IX señala que son objeto de esa ley los servidores públicos de carrera, que son definidos por el propio ordenamiento, como aquellas personas físicas integrantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña algún cargo de confianza en alguna dependencia o entidad de la misma.

V. *Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;*
VI. *No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y*
VII. *Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.*
El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.”

3.6. Responsabilidad administrativa

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa concluyó con las reformas constitucionales al Título IV en 1982. A la par, el 28 de diciembre de 1982 se publicó la Ley Reglamentaria del artículo 113 Constitucional (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), que fijaba la naturaleza, objetivo, finalidad y régimen de la responsabilidad administrativa, encargada de salvaguardar los valores que presiden el ejercicio de la función pública. Esta Ley fue derogada el 12 de marzo del 2001, de manera parcial, por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Desde hace diecisiete años el interés que detonó las responsabilidades administrativas de los servidores públicos trajo consigo que numerosos juristas hablen de este tema en los siguientes términos:

Gabino Fraga señala que la responsabilidad administrativa “... *tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones...*”⁵²

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera que este tipo de responsabilidad “... *se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por*

⁵² Fraga Gabino, *op cit.*, p. 141.

los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afectan los valores fundamentales que rigen la Función Pública.”⁵³

De acuerdo con el régimen jurídico nacional, 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 un “*código de conducta administrativa*” contenido en veinticuatro fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁵⁴

De las diversas vertientes de responsabilidad de los servidores públicos, la administrativa⁵⁵ remite obligadamente al servicio público, en virtud de que el incumplimiento de las obligaciones en que incurre el servidor público, como consecuencia de su función, afecta el ámbito interno de la Administración Pública.

La responsabilidad administrativa nace por actos u omisiones ilegales, deshonrosas, desleales, parciales e ineficientes en que incurre un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, originando con ello la instrucción del procedimiento administrativo por la autoridad competente, que de verificar que existen elementos que presuman la responsabilidad, impondrán la sanción correspondiente de acuerdo a la ley.

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

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo integra, fundamentalmente, la propia Constitución en su Título IV (reformado el 28 de

⁵³ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁴ Ortiz Soltero Sergio Monserrit, *op. cit.*, p. 127

⁵⁵ Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, p.191.

diciembre de 1982), en sus preceptos 109, fracción III y 113. En un primer momento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁵⁶ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, derogada parcialmente en sus títulos primero, tercero y cuarto, sólo en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que se desempeñan en los órganos de gobierno federales, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, en vigor, en la cual se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyendo las formalidades para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

En virtud de las tareas que tiene encomendadas, es vital para la conservación del Estado que se elija o designe, para el desempeño de las funciones públicas, al personal más calificado en el aspecto profesional y moral (por lo menos en el campo del deber ser). Por esta razón la doctrina mexicana a partir de la reforma constitucional de 1982 estableció las bases que regularán la actuación de los servidores públicos, previniendo y sancionando la inmoralidad social y la corrupción en un sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

3.6.1. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV Constitucional, heredó de su antecesora la regulación sobre la responsabilidad administrativa y el registro patrimonial de los servidores públicos.

⁵⁶ Que abrogaría la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y a los Altos Funcionarios de los Estados, expedida en 1980, como resultado de las demandas de un pueblo cansado de la corrupción, adoptadas hábilmente como lema de campaña de Miguel de la Madrid para obtener la Presidencia de la República, a fin de impulsar la tan anhelada "reforma moral de la sociedad" y dar por terminado con este terrible problema.

Es el Título Segundo denominado “*Responsabilidades Administrativas*”, el que establece el código de deberes a los que están sujetos los servidores públicos federales, los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo sanciones adecuadas para castigar las conductas contrarias al Derecho Disciplinario de la Función Pública:

“TITULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público

Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

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

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

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

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o

administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

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

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables

que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

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

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

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

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

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

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

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la

realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

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

Artículo 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.”

3.6.2. Sujetos de responsabilidad administrativa

Son sujetos de responsabilidad todos los servidores públicos enunciados por el artículo 108 del máximo ordenamiento, sin embargo, por ser el objeto de este estudio la materia federal de responsabilidades administrativas, se procederá al análisis, de manera exclusiva, de aquellos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁵⁷ determina con tal categoría:

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y

⁵⁷ El párrafo segundo del artículo 2° transitorio de esta Ley señala que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

Para determinar la calidad de servidor público debe tener concurrencia dos requisitos esenciales (el subjetivo y el objetivo). El primero refiere a la cualidad jurídica de la persona (nombramiento); el último a la participación del sujeto en actividades propias de la función pública.⁵⁸

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se acoge al criterio objetivo al considerar como servidor público a todos aquellos que prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, a saber:

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

De manera enunciativa dicho señala a:

1. Los representantes de elección popular;
2. Los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
3. Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal;

⁵⁸ Herrera Pérez Alberto, Delitos cometidos por servidores públicos, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 2005, p. XVI.

4. Los que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal;
5. Los servidores del Instituto Federal Electoral, y
6. El precitado artículo 2 añade: Los que manejen o apliquen recursos públicos federales.

3.6.3. Obligaciones en el servicio público

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la Administración Pública Federal son numerosas y se encuentran previstas en los niveles Constitucional, ordinario y reglamentario. Para todos la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Estos valores tutelados son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

- El principio de legalidad surge con el concepto del Estado de Derecho, a partir de la Revolución Francesa. Se va a condicionar a la idea de que la fuerza del Derecho se encuentra en la voluntad general, cuya única expresión legítima es la ley.

Bajo ese enfoque el Estado de Derecho concibe a la ley como el instrumento que, en lo sucesivo, había de regir todos los actos del poder, acuñándose con ello la obligación de que toda acción de los poderes públicos deba estar justificada en una ley previa.

Para Jean Rivero la administración es una función esencialmente ejecutiva que tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción.

Se deduce que todo servidor público deberá circunscribir su actuación, en el ejercicio de sus funciones públicas, al orden jurídico vigente, a fin de no causar agravios o lesiones en la esfera de derechos de la Administración Pública o de los intereses particulares, por exceder las atribuciones que se le han conferido.

Así se acuñó en el sistema jurídico mexicano el principio de legalidad⁵⁹ y a partir de entonces se reconoce que la Administración Pública se encuentra sometida a la ley y sólo con la autorización expresa de ella puede actuar.

- “Honradez” alude a la actitud de proceder con rectitud y justicia. Derivado de este Principio, todo servidor público tiene la obligación de ejecutar sus funciones con esmero e integridad, administrando los recursos públicos que le son asignados para el ejercicio de su función de manera escrupulosa y exclusivamente para los fines que se le han encomendado.
- De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española⁶⁰ la “Lealtad” es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y el honor. Tratándose de la función pública, se entenderá como la fidelidad que se guarda al ordenamiento jurídico vigente. Corresponde a todo servidor público resguardar, respetar y proteger los principios consignados en la Constitución y en las leyes que de ella emanen, así como las instituciones, el patrimonio y bienes de la Nación, al margen de cualquier interés que transgreda a los de la Administración Pública.

⁵⁹ Así fue recogido en por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 166 que a letra dice: “AUTORIDADES. Las autoridades sólo puede hacer lo que la ley les permite”. En este mismo sentido se encuentra la jurisprudencia No. 6, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada en la Gaceta No. 54, de junio 1992, Tercera Parte, Colegiado, Pág. 67, S.C.J.N., 8ª. Epoca: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY. De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretando a contrario sensu y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante cierto razonamiento la devolución de las diferencias al valor agregado, y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado”.

⁶⁰ Cfr. Real Academia Española, *op. cit.*, p. 919.

- Entiéndase gramaticalmente por “Imparcialidad” la falta de prevención a favor o en contra al considerar a una persona o cosa. Todo servidor público debe abstenerse de emplear las atribuciones que se le han conferido en razón de su empleo, cargo o comisión, en vista de favorecer o perjudicar a un tercero con el que guarde una cercanía ya sea familiar, de negocio, amistad o de otro tipo.
- La “Eficiencia” es el medio para llegar al fin. Se logra cuando la conducta prescrita por el orden jurídico encuentra concordancia con la conducta desarrollada por los individuos sometidos a ésta. Todo servidor público tiene la obligación de actuar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión de forma congruente a los fines y propósitos de la Administración Pública, usando de forma racional y escatimada los recursos públicos con que cuenta.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 43, establece una serie de obligaciones de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El numeral 44 del mismo ordenamiento también señala ciertas obligaciones de los trabajadores de la misma.

El artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo por su parte prevé obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal que se rigen por tal ordenamiento.

Dada la carencia de un estatuto general legal de la función pública, los ordenamientos antes señalados no son los únicos que prevén obligaciones de servidores públicos. Éstas se encuentran de igual modo dispersas en distintas

leyes administrativas, reglamentos interiores y condiciones generales de trabajo, etc.

3.6.4. Autoridades competentes

Con las reformas legislativas en materia de responsabilidades efectuadas en 1982,⁶¹ se crearon una serie de órganos a los que se les concedieron facultades para sancionar conductas infractoras y los procedimientos para aplicarlas.

Con la aparición de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dicho catálogo de autoridades se limitó a aquellas que tendrían competencia en materia de responsabilidades administrativas y a nivel federal, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:
I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
III.- La Secretaría de la Función Pública;
IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
VI.- El Instituto Federal Electoral;
VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
IX.- El Banco de México, y
X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.”

El artículo 4 de la comentada ley señala que para la investigación, tramitación, substanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la misma, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los

⁶¹ La Ley de 1982 reconocía que cada Poder debía establecer órganos y sistemas para sancionar las infracciones disciplinarias, ordenando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a las cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a establecer órganos y sistemas para determinar las responsabilidades administrativas y aplicar sanciones disciplinarias. Asimismo otorgó facultades para imponer sanciones disciplinarias a las contralorías internas de cada Dependencia y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, todos dependientes de la ya mencionada Secretaría de la Función Pública.

En el caso de las cámaras de senadores y diputados del Congreso de la Unión; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; de los tribunales de trabajo y agrarios; del Instituto Federal Electoral; de la Auditoría Superior de la Federación; de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y del Banco de México, se establecen órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el precitado artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 11), distintos de los mencionados órganos internos de control.

“Artículo 11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.”

Si bien la materia de responsabilidades administrativas involucra a todos aquellos que tengan la calidad de servidores públicos en los tres poderes de la Unión, ha sido en el Ejecutivo en donde se aplica con mayor frecuencia por la naturaleza de las funciones de los que en él ostentan empleos, cargos o comisiones. De ahí que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal haya contemplado un ente (la Secretaría de la Función Pública) legal y presupuestariamente muy poderoso para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores federales; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los

recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, así como para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante ministerios públicos por presuntas responsabilidades de naturaleza penal.

CAPÍTULO IV

VERDADEROS ALCANCES DE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA

El universo de las sanciones que se imponen a los servidores públicos que incurren en algún tipo de responsabilidad es enorme, entonces ¿Porqué la inhabilitación (administrativa) llama especialmente la atención del sustentante? ¿Qué tiene de especial ésta para dedicarle un trabajo de investigación?

Contestar es sencillo: la pésima redacción o la falta de técnica jurídica que expresa el texto del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ha provocado muchos problemas e inconvenientes en su ejecución. Sólo por citar algunos ejemplos: puede llegar a confundirse a la inhabilitación con la suspensión administrativas; también se desconoce si aquélla implica la separación definitiva del empleo, cargo o comisión del servidor público sancionado.

Por una mala interpretación del referido numeral puede llegar a pensarse que, al término del periodo de inhabilitación, el inhabilitado puede regresar al servicio público con base en la misma relación que le ligaba al Estado antes de que esta sanción le fuera impuesta. La experiencia lo demuestra. El gran número de solicitudes que en dicho sentido se presentan ante en la Administración Pública Federal son consecuencia de tal embrollo.

Se considera un deber del legislador corregir esta situación. Este capítulo contiene las bases que, se espera, sirvan de inspiración y sustento para que el Congreso de la Unión, como titular del Supremo Poder Legislativo Federal, impulse una reforma que brindaría mayor certeza tanto a la Administración Pública Federal como a los servidores públicos que se les haya acreditado alguna responsabilidad

administrativa, por cuanto que perfeccionaría el sistema de aplicación de sanciones.

4.1. Procedimiento para aplicar sanciones administrativas

Se ha identificado como procedimiento administrativo disciplinario.¹

Es la sucesión de actos y hechos que, teniendo una vinculación, permiten a las autoridades competentes imponer la sanción administrativa a los servidores públicos que contravienen la hipótesis legal contenida en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho procedimiento se desarrolla en forma autónoma en comparación de otros de diversa naturaleza, de acuerdo al artículo 6 de la Ley:

“Artículo 6.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”

La regulación del procedimiento disciplinario administrativo se encuentra contenida en el artículo 21 de la ley de la materia:

*“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:
...”*

¹ Son diversas las formas en que la Ley ha denominado a este procedimiento (procedimiento disciplinario, procedimiento administrativo, procedimiento administrativo disciplinario, causa disciplinaria), lo que ha traído como consecuencia dudas al utilizar éste y otros términos.

Semejante al proceso penal, se divide en dos grandes etapas: la primera denominada “procedimiento de investigación”, que tiene lugar en las áreas de recepción de quejas o de auditorías de los medios de control interno de la Administración Pública² que, de acuerdo con lo dispuesto por el citado artículo 20 del citado ordenamiento y el diverso 67 fracciones II y III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran facultados para realizar investigaciones a efecto de detectar posibles conductas que puedan derivar en responsabilidad administrativa.

“Artículo 67.-Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

...

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

...

3. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;

...

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

...

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y

² La Secretaría de la Función Pública, sus órganos internos de Control, así como sus áreas de Auditoría y las de Quejas.

servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

...”

Dicha etapa (preparatoria) puede incluir los momentos siguientes:

- 1) La recepción de la queja o denuncia;
- 2) Su admisión;
- 3) Ratificación y salvaguardas, y
- 4) La investigación y citación.

No es necesaria u obligatoria una narrativa de hechos previa para el inicio de las indagaciones pues, basta que, en uso de sus facultades de comprobación, *verbi gratia*, una auditoría, los órganos internos de control decidan investigar conductas presuntamente constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Esto es lo que realmente diferencia a esta fase investigadora de la etapa de “averiguación previa” del proceso penal, en donde sí es menester la formulación de una denuncia o querrela para que el Ministerio Público del conocimiento se encuentre en aptitud de arribar al ejercicio de la acción penal (artículos 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

“Artículo 16.-...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

...”

*“Artículo 21.-... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...
...”*

La segunda parte del procedimiento será designada como “administrativa sancionadora”. Comienza una vez que se detectan irregularidades en el desempeño del servidor público, lo que da paso a la incoación del procedimiento en su contra para determinar la existencia o no de responsabilidad y, en su caso, imponerle la sanción correspondiente. También se compone de diversas fases:

- 1) La acusación o imputación, nueva citación y notificación (fase postulatoria);
- 2) La declaración, y el ofrecimiento, admisión y recepción de pruebas (fase probatoria), y
- 3) Los alegatos y la resolución (fases preconclusiva y conclusiva, respectivamente).

En atención del principio de unidad del proceso, también consta de una fase impugnativa —en la que se advierte la presencia de un recurso administrativo ordinario (de revocación), sin perjuicio de la procedencia de otros medios de impugnación como el juicio contencioso administrativo ante las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o el juicio de amparo ante juzgados de Distrito o tribunales colegiados de Circuito— y otra ejecutiva en la que se materializa la decisión de los órganos internos de control (condenatoria o absolutoria) y, en su caso, la aplicación de la sanción, en sus formas administrativa y/o presupuestaria.

4.1.1. Etapa preparatoria

El procedimiento disciplinario se puede iniciar de oficio³ o por la formulación de una queja o denuncia por parte de una persona o servidor público diverso, cuando estime, subjetivamente hablando, que un servidor público ha faltado al código de conducta mencionado en el capítulo que antecede.

Tiene lugar en unidades administrativas, de quejas o auditorías,⁴ dependientes de los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, ubicados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las quejas o denuncias, o los resultados que arrojen las auditorías, deberán contener datos o indicios que permitan advertir una presunta responsabilidad del servidor público.⁵

En el caso de las quejas, derivado de su admisión, la autoridad investigadora deberá integrar la documentación o información correspondiente que le permita allegarse de elementos necesarios que hagan posible el inicio de las indagaciones en el procedimiento disciplinario.

Las áreas de Quejas y de Auditorías deberán verificar que la conducta a investigar sea imputable a un servidor público y verse sobre irregularidades administrativas; desechar lo que, por su naturaleza, no constituya responsabilidad y que se encuentre dentro del ámbito de su competencia, pues suele suceder que, si bien la denuncia trata sobre irregularidades, éstas no necesariamente son administrativas, sino de otra índole, como la laboral, por citar un ejemplo. También

³ En atención a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el procedimiento disciplinario puede iniciarse a través de los medios de control interno, en virtud de que se encuentran facultados para realizar investigaciones para detectar posibles conductas que deriven en responsabilidades administrativas, a través de operativos o auditorías, entre otras formas, y en caso de detectar irregularidades en el desempeño del servicio público puede dar paso a la incoación del procedimiento disciplinario en su contra del presunto infractor, a efecto de determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa o imponer, en su caso, la sanción correspondiente.

⁴ Son las unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar su queja o denuncia las obligaciones de los servidores públicos, conforme al artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁵ Deberá presentarse por escrito, estableciendo el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciante, lugar de adscripción y de ser posible aportará los elementos de prueba que estén a su alcance. La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de queja y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas.

se puede dar el caso que sea competencia de un Órgano de Control Interno diverso, por pertenecer el presunto responsable a una Dependencia o Entidad de Administración Pública Federal a la que no se encuentra adscrito aquél.

Si durante el desarrollo de la investigación se desprenden indicios que hagan presumible la responsabilidad administrativa del servidor público al que se le imputa la conducta, y el procedimiento dio inicio a instancia de una queja o denuncia, es recomendable que se solicite la ratificación de esta última,⁶ a fin de darle mayor solidez. Al quejoso debe otorgársele las salvaguardas necesarias para evitar que se le ocasionen molestias indebidas.

El órgano disciplinario puede y debe allegarse de todos los elementos de convicción necesarios que robustezcan aquellos vertidos en la queja o denuncia, o en la auditoría.

Para prescribir la existencia de una presunta responsabilidad —con el propósito de no violentar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor del servidor público al que se le imputan las conductas irregulares—, es menester que se le cite para que manifieste lo que a su interés y derecho conviene y aporte, en esta fase, las pruebas que considere convenientes.

Con todo este material se está en aptitud de determinar la presunta inexistencia o existencia de una conducta irregular del servidor público y, en su caso, dar inicio a la causa disciplinaria.

Como una medida cautelar, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal⁷ de las funciones del presunto responsable si, a su juicio, la

⁶ "La ratificación" es el acto jurídico que convalida un acto nulo, cuando la causa de la nulidad consiste en la falta de legitimidad o de capacidad de la persona que lo ejecuta. La ratificación se lleva a cabo por la persona que debió ejecutar o autorizar el acto nulo" (Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 24ª ed., México 1998, p. 680).

⁷ La única limitante para decretar la suspensión temporal del servidor público se da cuando su nombramiento lo hubiera realizado el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en cuyo caso se requiere su autorización, igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, si su nombramiento requirió su aprobación, de conformidad con lo que previene el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

permanencia de éste puede entorpecer la conducción o continuidad del procedimiento de investigación.

4.1.2. Fase postulatoria

Concluida la etapa de preparatoria y establecida la presunta responsabilidad administrativa, habrá que formularse la acusación correspondiente ante un área (de Responsabilidades) del mismo Órgano Interno de Control para que instruya el procedimiento administrativo disciplinario; resuelva, en definitiva, sobre su existencia, e imponga, en su caso, las sanciones correspondientes.⁸

Por las mismas razones que se lleva a cabo la citación en la etapa de investigación, se le debe notificar al servidor público que deberá comparecer personalmente ante la instancia resolutora para que, formalmente, se haga de su conocimiento la imputación que existe en su contra; rinda su declaración y ofrezca los medios de pruebas que juzgue necesarios tendentes desvirtuar o mitigar la responsabilidad que se le pretende atribuir (artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos). Se le debe informar el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará la causa; los actos u omisiones que se le imputen, y el derecho que tiene de comparecer asistido de un defensor.

“Artículo 21.-...

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

⁸ Sin lugar a dudas este procedimiento genera grandes controversias atento a que, se trata de dos etapas que, por su naturaleza, no deberían susbtanciarse ante la misma autoridad. Los órganos internos de Control de la Secretaría de la Función Pública se erigen como autoridad acusadora, resolutoria e, incluso, revisora en el mismo procedimiento, lo que atenta contra el principio general del derecho que reza: *en ningún proceso o procedimiento ninguna autoridad puede ser juez y parte.*

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

...”

La notificación respectiva⁹ se deberá realizar de manera personal y en términos de lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.¹⁰ En *strictu sensu*, con ello da inicio el procedimiento administrativo disciplinario.

4.1.3. Fase probatoria

Practicada la diligencia de notificación, se celebrará una audiencia, ante la autoridad disciplinaria, y en el lugar, día y hora señalados, a la que el presunto responsable deberá acudir¹¹, si es su deseo, asistido por defensor o persona de su confianza, a rendir su declaración para manifestar lo que a su derecho convenga, conforme a los hechos que le son imputados, y a ofrecer pruebas de su parte, si así lo hace, sin embargo, el artículo 21 fracción II de la Ley citada dispone que se le concederá un plazo de cinco días hábiles para que las ofrezca.

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

...

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

...”

⁹ El documento en el que conste el citatorio deberá cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta irregular se realizó, pues sólo de esta forma el presunto responsable está en posibilidades de preparar adecuadamente su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.

¹⁰ El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previsto en los Títulos II y III del propio ordenamiento se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹ Si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, atento a lo previsto en el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La recepción y el desahogo de las mismas habrá de realizarse conforme a las formalidades previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

4.1.4. Fases preconclusiva y conclusiva

Integrado el expediente con los elementos de prueba que permitan tener una clara convicción del fondo de la litis derivada de la acusación de la autoridad competente y la declaración del presunto, la autoridad disciplinaria deberá escuchar las conclusiones de éste.

Convertido en un órgano resolutor, unilateralmente exteriorizará su voluntad a través de un fallo, en el que se pronunciará, de manera definitiva, en torno a la absolución o existencia de responsabilidad administrativa. Los efectos jurídicos de tal resolución¹² son, entonces, absolutorios o sancionatorios, en cuyo caso se impone al infractor una o varias sanciones administrativas, que constituyen el verdadero propósito de esta investigación.

4.1.5. Fase impugnativa

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos mexicanos, como todo sistema jurídico acorde a los principios del Estado de Derecho, no estaría completo sin la debida instrumentación de medios de impugnación con los que el servidor público sancionado pueda combatir las resoluciones que determinaron la existencia de una responsabilidad. Reviste gran relevancia que se encuentre protegido con garantías que le permitan la defensa

¹² La ley de la materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo, como la misma produce una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que se emita con las formalidades de un acto de autoridad, es decir, fundada y motivada y emanada de una autoridad competente, en términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que en ésta deben expresarse las razones que les permitieron a las autoridades arribar a la convicción de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas en un procedimiento disciplinario administrativo.

La legislación de la materia, en su artículo 25, prevé que, para dicho fin, los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dictan conforme a lo dispuesto por la propia Ley, pueden optar¹³ por interponer el recurso de revocación o directamente juicio contencioso administrativo ante las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

4.1.5.1. Recurso administrativo de revocación

Es un medio de impugnación ordinario, pues da la posibilidad al recurrente de inconformarse, dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto y ante el superior jerárquico de la misma autoridad que lo haya emitido, a saber: el Titular del Órgano Interno de Control respectivo, de conformidad con el párrafo primero del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

“Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

...”

¹³ Quiere decir que el servidor públicos agraviado está en libertad de escoger el medio de defensa que más le acomode o le convenga para hacer valer sus derechos y, de esta forma, desvirtuar la sanción disciplinaria que se le haya impuesto por una responsabilidad administrativa carente, a su juicio, de la debida fundamentación o motivación, por desvío de poder, por desproporción, arbitrariedad, o injusticias manifiesta de la autoridad que impulso a la medida correctiva.

4.1.5.2. Juicio contencioso administrativo

Se trata de un auténtico proceso impugnativo. El servidor público sancionado disciplinariamente puede combatir la resolución, pretendiendo obtener su nulidad y ante una autoridad distinta, sí, pero que también forma parte de la Administración Pública Federal: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es el artículo 11 fracciones VIII y XII de la Ley Orgánica de dicho Tribunal es la que le dota de las atribuciones necesarias para conocer de la legalidad de los fallos que dimanen de las causas disciplinarias:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

...

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

...”

El juicio se tramita conforme a las reglas y formalidades previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de reciente creación.¹⁴

Este ordenamiento previene la posibilidad para la autoridad sancionadora, convertida aquí en parte demandada, de impugnar, mediante el recurso extraordinario de revisión y ante los tribunales colegiados de Circuito competentes, los fallos de las salas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

¹⁴ Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005.

Administrativa, adversas a la legalidad de las resoluciones cuya validez controvertió el servidor público enjuiciante (artículo 63 fracción III):

“Artículo 63.- Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

...

III. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

...”

4.1.5.3. Juicio de amparo

No se puede sino juzgar de benevolente el sistema jurídico mexicano en tratándose de la defensa de los servidores públicos.

Aunado al recurso de revocación y al juicio contencioso administrativo federal, existe otro medio de defensa para la impugnación de las declaraciones emitidas por la autoridad en contra del servidor público: el juicio de amparo.

Existen dos vías por las que el servidor público inconforme puede llegar a él. La indirecta y la directa.

Por medio de esta instancia Constitucional es posible impugnar las resoluciones adversas a los servidores públicos, de manera indirecta, y ante los juzgados de Distrito competentes atento a lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

...”

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...”

No obstante que las fracciones XV del artículo 73 del mismo ordenamiento limita la procedencia de este medio de impugnación atento un “principio de definitividad”, tanto la ley como los máximos tribunales del país prevén excepciones al mismo.¹⁵ Si éstas se hacen valer diligentemente y con la suficiente fuerza persuasiva, el Juzgado de Distrito competente no tendrá ningún problema para conocer de esta instancia Constitucional, sin necesidad de agotar el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativos mencionados.

En el amparo directo hay menos problemas aún. Para llegar a este proceso hay que transitar por los medios de defensa previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁵ El artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que no será necesario agotar este principio en los asuntos de índole administrativa respecto de los cuales la ley que los rige exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender la ejecución de los actos reclamados. Al respecto, los tribunales de mayor rango en el país se han pronunciado de la siguiente manera (Tesis aislada; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Julio de 2000; Tesis: 2a. LVI/2000; Página: 156, y Tesis aislada; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Mayo de 1995; Tesis: I.4o.A.1 K; Página: 392): “DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.” Contradicción de tesis 82/99-SS. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 12 de mayo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero, y “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PREVIAMENTE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO DEBEN CONSIDERARSE LAS EXCEPCIONES AL. Si bien la regla general aplicable al principio de definitividad consiste en que previamente a la promoción del juicio de amparo deben agotarse los recursos ordinarios que señale la ley rectora del acto reclamado; existen asuntos que por la forma en que el quejoso formula la impugnación constitucional, se apartan de dicha regla genérica, por lo que evidentemente resultan excepcionales, y tal característica debe considerarse también para determinar la procedencia del juicio de amparo; entre las reglas de excepción se encuentran aquellas en que se alegan violaciones directas a la Constitución o cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación; por lo que si de la lectura de la demanda de amparo se advierte que el quejoso propuso tales argumentos para apoyar la inconstitucionalidad del acto; el juez deberá considerarlos, y si no existe otro motivo manifiesto de improcedencia o irregularidad que deba aclararse, deberá admitir a trámite la demanda en cuestión.” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Los numerales que otorgan facultad a los tribunales colegiados de Circuito para conocer de estas resoluciones son: 158 de la Ley de Amparo y 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“Artículo 64.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.”

“Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.”

4.1.4. Fase ejecutiva

Emitida la resolución de sanciones del Órgano Interno de Control deberá, por su puesto, notificarse al servidor público sujeto al procedimiento y, en su caso, al

superior inmediato o al titular de la Dependencia o Entidad, según corresponda, para que se ejecute la sanción correspondiente.

El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público establece que dicha ejecución deberá verificarse de inmediato, entendiéndose por esta expresión, que no medie espacio de tiempo entre la emisión del fallo y su ejecución. Habrá que considerar que tal supuesto resulta materialmente imposible de llevarse a cabo pues, con independencia de que la resolución puede ser impugnada por el servidor público responsable, la ejecución se encuentra sujeta a los trámites administrativos y presupuestarios conducentes para su materialización:

“Artículo 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

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

Esta es la fase que mas interesa en este trabajo, pues en la ejecución de las sanciones administrativas se vislumbra un panorama incierto cuando se trata de aplicar la sanción de inhabilitación impuesta a los servidores públicos.

¿Cómo proceder a la ejecución de esta sanción? ¿Qué efectos produce la inhabilitación como sanción administrativa?

4.2. Sanciones Administrativas

Para determinar la naturaleza de la sanción disciplinaria habrá que atender a sus características distintivas.

La sanción disciplinaria sólo se impone a servidores públicos cuando incumplen los valores o principios de la función pública consignadas en el catálogo establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que tanto se ha mencionado en esta investigación pero, para realmente vislumbrar la trascendencia que tiene este tipo de castigos en el sistema jurídico mexicano, habrá que hacer referencia a otras clases también previstas en el mismo.

4.2.1. Concepto de sanción

Según afirmaba Von Ihering, el fin en el Derecho es la sanción; un orden que establece sanciones; un orden coactivo de la conducta humana. Cada norma jurídica habrá de utilizar de prescribir y regular el ejercicio de la coacción.¹⁶

Una sanción se caracteriza por ser el contenido de una norma jurídica.

En la proposición jurídica o regla que formula la Ciencia del Derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético.

El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, *v.gr.*, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de perjuicios o dolores. La finalidades de las sanciones son: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producido por el ilícito.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed., México 1993, p. 2871.

En el Derecho moderno la imposición de sanciones es propia de un órgano del Estado, quien ejerce el monopolio de la coacción física para mantener un orden normativo acorde a sus fines.

4.2.2. Clasificación

En tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, pagar por las consecuencias de un acto; responder por las conductas indebidas e ilícitas que despliegan, es el objetivo de las sanciones.

Del mismo modo que el sistema de responsabilidades mexicano se diversifica por materia, también las consecuencias jurídicas en que desembocan las conductas de los servidores públicos que dan lugar a ellas se clasifican, de suerte que se materializan en sanciones de índole política, penal, civil, laboral y administrativa.

Basadas también en un principio de autonomía, a cada sanción le anteceden órganos, procedimientos, supuestos y resoluciones propias, aunque muchas de las veces coincidan o tengan las mismas consecuencias, como en el caso de las económicas, aplicables tanto a la responsabilidad política, como a la administrativa o la penal, o la inhabilitación prevista para los dos últimas, de modo que a un servidor público se le puede imponer varias sanciones en diferentes vías, por la misma conducta, lo que hace indispensable su clasificación.

4.2.3.1. Sanciones penales

El Título Décimo del Libro Segundo, Título Décimo “*DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS*” del Código Penal Federal prevé las conductas que considera como constitutivas de delitos del servidor público.

Tienen lugar por actos u omisiones que sanciona Ley penal federal. Ante la comisión de algún delito de cualquier servidor público se procederá conforme a este ordenamiento, con excepción de los casos en los que, por la naturaleza del cargo de éste, se tenga que actuar de manera diversa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejó a la ley secundaria la tarea de determinar los casos y las circunstancias por las que habrá de sancionarse penalmente a los que desempeñen empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sanciones que pueden aterrizar en multa, prisión, destitución, inhabilitación y decomiso, y si se trata de delitos por los que el autor haya obtenido algún beneficio económico o cause daños y perjuicios patrimoniales, las sanciones deben decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar el daño o perjuicio causado.

Conforme a lo previsto por el artículo 21 de la Constitución General de la República, corresponderá a la autoridad judicial federal imponer estas sanciones:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...”

La punibilidad por conductas presuntamente constitutivas de delitos de servidores públicos está sujeta a una vigencia, conforme a los plazos de prescripción establecidos en el Código Penal Federal. Este cuerpo normativo señala los supuestos por los que se puede actualizar la imposición de alguna de estas sanciones.¹⁷

Desde luego, el servidor público puede cometer cualquier delito federal o del fuero común. Estas listas sólo pretenden enumerar los que eventualmente serían cometidos como una desviación del ejercicio de la función pública y, consecuentemente, por los que podría ser penalmente sancionado.

¹⁷ Vid. punto 3.5.2.1 “Responsabilidad penal”.

4.2.3.3. Sanciones civiles

La posibilidad de lograr que el Estado pague a los particulares por daños y perjuicios está escasamente explorada.

Deriva del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del máximo ordenamiento. A nivel secundario encuentra su fundamento en los artículos 1910 del Código Civil Federal y 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establecen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 111.-...

...

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

...”

“Artículo 113.-...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Código Civil Federal

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la

indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

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

Estas sanciones son el resultado de la acción u omisión que, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales del propio Estado o a particulares, que generan el derecho de los posibles afectados a exigir el pago de las indemnizaciones conducentes. Éstas y los accesorios correspondientes conforman el castigo derivado de los actos u omisiones de los servidores públicos que constituyan responsabilidad civil.¹⁸

Determinar el monto a indemnizar, será competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo preceptuado por 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

“Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

¹⁸ Vid. punto 3.5.2.2 “Responsabilidad civil”.

4.2.3.4. Sanciones políticas

Del texto Constitucional se advierte que el procedimiento (juicio político) para la imposición de sanciones políticas es el mas elaborado.

Del juicio político deriva la destitución y la inhabilitación para desempeñar la función pública de cualquier índole, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Sólo determinados funcionarios son susceptibles de ser sancionados mediante juicio político. Estos castigos son impuestos por la Cámara de Senadores, previa acusación de la de Diputados, y mediante las formalidades y procedimientos que la propia Constitución Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece.¹⁹

4.2.3.5. Sanciones laborales

Son resultado de la falta de probidad y honradez con que se debe desempeñar el servicio público derivado del compromiso subordinado que se asume con el Estado-patrón conforme al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Estado, reglamentaria de dicho numeral.

La gravedad de la sanción dependerá del grado de responsabilidad en que se incurre y de conformidad con el tipo de relación laboral que se guarde con el Estado. Dicho en otros términos: si se trata de trabajadores de base y de confianza.

¹⁹ Vid. punto 3.5.2.3 "Responsabilidad política".

Como os empleados de confianza no tienen estabilidad laboral, con antelación a la entrada en vigor de la Ley de Servicio Profesional de 0919878947917498, bastaba con que al servidor público se le “perdiera la confianza” para que fuera retirado del servicio.

Las causas por las que se podía perder la confianza de un trabajador con esta características obedecía a criterios subjetivos de su superior jerárquico, lo que se prestaba a un sin número de abusos por parte de éstos, sin soslayar el hecho de otro tipo de sanciones (suspensiones, amonestaciones, malas notas, etc.) que, indebidamente y sin fundamento alguno, podían imponérseles con base en las mismas razones discrecionales.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal vino a corregir dicha circunstancia pues, de conformidad con lo que previene en su artículo 60, sólo por las causas que en dicho dispositivo se contemplan, los servidores públicos de confianza pueden ser separados de su encargo.

“Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna; La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.”

Sin embargo, este cuerpo de normas no contempló otro tipo de sanciones que derivan de la relación laboral que el Estado guarda con sus trabajadores de confianza. Tampoco, el ámbito protector de esta Ley incluyó a todos los empleados que se encuentran comprendidos dentro de este rubro, por lo que se hace necesaria una reforma que subsane esta laguna:

“Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.”

“Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;*
- b) Director de Área;*
- c) Subdirector de Área;*
- d) Jefe de Departamento, y*
- e) Enlace*

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.”

Los servidores públicos de base, por su parte, son inamovibles,²⁰ pues no pueden ser cesados sino por alguna de las causas que se consideran como justificadas y que se encuentran enumeradas en el artículo 46 de la Ley Burocrática.

²⁰ La inamovilidad opera a partir de que el empleado haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma

Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.”

Laboralmente hablando, el cese debe entenderse como el despido del trabajador público, es decir, como la terminación de la relación de trabajo por causas que le son imputables conforme al numeral transcrito.

Este ordenamiento también prevé como sanción la suspensión temporal de los efectos del nombramiento del trabajador:

“Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.”

Las sanciones laborales son impuestas por el Estado, sí, pero no producto de su *imperium*; no derivado de su potestad soberana, sino en calidad de patrón del

servidor público, lo que jurídicamente le diferencia de la destitución derivada de responsabilidades penales, políticas o administrativas. Al respecto los máximos tribunales de la nación citan:

“VÍA LABORAL. PROCEDE PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO, CUANDO LA CAUSA DE LA RESCISIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO SE APOYÓ EN UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE NO HABÍA ADQUIRIDO FIRMEZA AL MOMENTO DE LA SEPARACIÓN. Cuando la destitución, cese o suspensión de un trabajador deriva de una sanción por faltas administrativas, no puede plantearse la vía laboral para demandar la reinstalación o la indemnización por despido o suspensión injustificada, en virtud de que resulta improcedente respecto de un acto de naturaleza administrativa, como lo es el cese o suspensión. Empero, si la rescisión de la relación de trabajo se hizo consistir en que el trabajador incurrió en alguna de las causas previstas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, las cuales se apoyaron en la responsabilidad administrativa que se le decretó a aquél en un procedimiento de esa índole, y si dichas sanciones no habían adquirido firmeza al momento de la separación del empleado de su centro de labores, por estar transcurriendo el término para que ejerciera su derecho de recurrirlas a través del recurso correspondiente, no puede considerarse que la terminación de la relación laboral haya tenido como origen la sanción de destitución e inhabilitación impuesta en el procedimiento administrativo, sino que fue decretada por el patrón con base en la ley obrero-patronal; consecuentemente, la vía para demandar la reinstalación o indemnización por despido injustificado es la laboral, por estar frente a un acto del patrón que despide a un trabajador con fundamento en la Ley Federal del Trabajo.”

*Tesis aislada; Materia(s): Laboral; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Julio de 2005; Tesis: XX.2o.24 L; Página: 1570
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.
Amparo directo 701/2003. Fernando Castro Yee. 12 de mayo de 2004.
Unanimidad de votos. Ponente: Alma Rosa Díaz Mora. Secretario:
Bayardo Raúl Nájera Díaz.²¹*

²¹ Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 1037, tesis X.3o.14 L, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO O ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES. ES PROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN SE ENCUENTRAN FINCADAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)".

4.3. Sanciones administrativas

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

Es el castigo que imponen determinadas autoridades a los infractores de una ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito.

Cumple en la ley y en el mundo fáctico objetivos la sanción administrativa, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Predomina en ella la idea de castigo o de pena que se impone al sancionado, porque prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar o penar al que violenta la ley administrativa; al que no la obedece; al que no la cumple.

En los países que viven en Estado de Derecho el único fundamento de la potestad sancionadora de la Administración Pública es el propio régimen jurídico. En México se encuentra consagrada en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la realiza una autoridad administrativa conforme al procedimiento antes mencionado.

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

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

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

Las sanciones administrativas, por responsabilidades de los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución General de la República, se aplican por los actos u omisiones de éstos que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Con el objeto resguardar la disciplina de la función pública el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé como sanciones la amonestación pública o privada; la suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

De su simple denominación se observa que pueden considerarse como resarcitorias o pecuarias, o restrictivas de la esfera jurídica. Por la forma en que adoptan, el apercibimiento es para mantener la disciplina correctiva y la destitución es depurativa.

Como ya se citó, las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos son impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o el Titular del Área de Responsabilidades de estos últimos, conforme a la jerarquización de los asuntos y el reparto de las cargas de trabajo, en términos del Reglamento Interior de la referida Dependencia y el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se fijan tomando en consideración los siguientes elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público encausado cuando incurrió en la falta: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; c) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y e) El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Federal de responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos:

“Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

Todas las sanciones administrativas deben ejecutarse de inmediato, pero, tratándose de trabajadores de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la Dependencia o Entidad correspondiente, conforme al procedimiento previsto en la ley laboral respectiva y en términos de lo previsto en el precitado artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.3.1. La amonestación

La amonestación²² como sanción ha sido considerada como la corrección de carácter disciplinario mediante la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

A fin de mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, el órgano competente advierte al empleado público infractor que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función. Más que ser una sanción es una media correctiva-preventiva²³ de inhibición de las faltas a la disciplina en que pudiera incurrir un servidor público por su mala actuación.

No restringe los derechos de los servidores públicos, puesto que, de ser amonestado, pueden seguir desempeñando sus funciones sin ningún menoscabo en sus derechos patrimoniales o jurídicos derivados de la relación laboral o contractual que guarde con el Estado por virtud del servicio público que desempeña.

Debe considerarse como una prevención o advertencia que se realiza con el propósito de evitar conductas ilícitas que, aunque levemente, pueden afectar la buena marcha de la Administración Pública, por tal motivo, es una sanción de carácter leve y tiene dos modalidades: la pública y la privada.

Aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no precisa la diferencia entre una y otra, sí establece que será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de

²² La amonestación como corrección disciplinaria tiene su origen el Derecho Canónico, en donde se le identificó como un remedio penal de índole preventiva a quien se haya próximo a cometer un delito o se sospeche que lo cometió. Dicha palabra deriva del vocablo latín "*admonere*" que significa hacer presente algo para que se considere, procure o evite. Para el Derecho Procesal Mexicano la amonestación desde se aplica como corrección disciplinaria, como una simple advertencia para que se guarde el orden y compostura en las actuaciones judiciales, o bien como una represión para que se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento y como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa o infractora (*Cfr. Ramos Torres Daniel, op. cit., p. 223*).

²³ Puesto que su propósito es que el servidor público (infractor) haga conciencia de la conducta ilícita, previniendo la comisión de la conducta ilícita a fin de no incurrir en reincidencia.

Responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato del sancionado (artículo 16 fracción I):

“Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

...”

4.3.1.1. La amonestación pública

La expresión “pública” implica “publicidad”, es decir, que debe ser conocida por muchas personas, luego, la advertencia que se hará al sancionado con el propósito de conminarlo a que no vuelva a incurrir en la conducta infractora, debe llevarse a cabo en presencia de otros servidores públicos o demás individuos.

También es conveniente que se verifique a través de medios informativos, oficiales o no, *verbi gratia*, el Diario Oficial de la Federación, para que la sanción impuesta sea difundida como un ejemplo de que si se realiza algún acto u omisión a los supuestos contemplados por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Administración Pública se pronuncia en el sentido de amonestar a los empleados infractores.

4.3.1.2. La amonestación privada

Será privada la amonestación cuando, conforme a lo que expresa Ramos Torres,²⁴ las constancias de cumplimiento de la resolución sancionados sólo consten en el expediente relativo al procedimiento disciplinario, en el Registro de Sanciones y en el expediente personal del sancionado.

²⁴ Cfr. Ramos Torres Daniel, *op. cit.*, p. 208.

No existe disposición alguna que establezca formalidades para la ejecución de una amonestación privada impuesta por un Órgano Interno de Control. En atención a los principios generales del derecho que disponen: *cuando la Ley no distingue, nosotros no debemos distinguir, y a la autoridad sólo le es permisible lo que expresamente le autoriza la norma jurídica*, puede llevarse a cabo con la emisión de un oficio que, en forma personal, se le haga llegar al servidor público sancionado, suscrito por el jefe inmediato, en el que se le comunique que, en cumplimiento a la resolución administrativa respectiva, se le impone dicha sanción, así como el motivo que dio origen a su aplicación y el fundamento de la misma.

Es cuestionable la naturaleza privada de esta amonestación, pues aún y cuando se pretende matizar con tintes de discreción para evitar que el servidor público amonestado sea exhibido frente a sus compañeros o la sociedad, los artículos 24 y 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señalan que las resoluciones y acuerdos que emanen de un procedimiento disciplinario constarán por escrito y habrán de registrarse en el Registro de Servidores Públicos que lleva la Secretaría de la Función Pública. La resolución que impone la amonestación privada no queda excluida de este supuesto, lo que definitivamente restringe su carácter privado.

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

“Artículo 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público. En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

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

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

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.”

Narciso Sánchez²⁵ señala que tanto la amonestación pública como la privada deben constar por escrito. Para él una amonestación es pública cuando la recomendación se realiza en presencia de varios compañeros o utilizando el Diario Oficial de la Federación u otro medio de comunicación, y es privada cuando se trata entre el superior jerárquico y el subordinado medidas que dependen de las circunstancias que den motivo a ellas y a la conveniencia de su ejecución.

4.3.2. La sanción económica

De acuerdo por lo dispuesto en el artículo 112 del texto Constitucional las sanciones económicas deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 del mismo ordenamiento, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

²⁵ Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, p. 438.

“Artículo 112.-...

...

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

...”

Esto se armoniza con lo establecido en el artículo 13 fracción IV de la Ley de la materia.

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

IV.- Sanción económica, e

...”

Las sanciones económicas tienen su origen en el incumplimiento de las obligaciones de la función pública en las que se produzcan beneficios económicos o lucro para el infractor o causen daños o perjuicios.²⁶

El artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que la imposición de sanciones económicas procede cuando, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la misma Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos:

“Artículo 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de

²⁶ La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público en tanto que, como producto de su conducta infractora está obligado de manera solidaria con el Estado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar las sanciones económicas con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos (Ortiz Soltero Sergio Monserrat, *op. cit.*, p. 175).

la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.”

Se advierte que la sanción económica tiene las siguientes características:

- Podrá ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños perjuicios causados, pero no inferior a un tanto del monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados;
- Constituyen créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública;
- Se hacen efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución sujeto a las leyes fiscales aplicables, y
- Será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades respectivos, y ejecutada por el Tesorero de la Federación, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 16 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

“Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

...

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

...”

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

4.3.2. La destitución

Es una sanción disciplinaria por la cual el servidor público responsable es separado de su empleo, cargo o comisión que desempeña en la Administración Pública Federal como corrección o castigo.

Tiene como consecuencia la pérdida y separación definitiva del cargo público que se venía desempeñando, dejando sin efectos su nombramiento, por lo que implica una ruptura de la relación laboral o contractual que liga al servidor público con el Estado.

La destitución es consecuencia de una resolución administrativa derivada de la potestad soberana del Estado. Es un auténtico acto de autoridad que restringe la esfera jurídica del sancionado al privarle de su investidura de servidor público y, por ende, de todos los derechos y prestaciones de que disfruta producto de ella.

Está prevista en la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y la impone la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades respectivos, y ejecutada por el Titular de la Dependencia o Entidad a la que se encuentre adscrito el sancionado, conforme lo ordena el artículo 16 fracción II del mismo ordenamiento:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

III.- Destitución del puesto;

...”

“Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

...

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

...”

Conforme a los párrafos antepenúltimo y penúltimo del referido numeral 13, se impone cuando se comprueba que la conducta desplegada trajo consigo infracciones graves. Tienen esta categoría las señaladas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia Ley:

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

...

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

...

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

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

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes

muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

...

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

...

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz

desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

...

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

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

...”

No cabe duda que cualquier incumplimiento de estas hipótesis es de suma gravedad. La sanción de destitución es justificable en muchos de estos casos, no obstante, el verdadero problema en materia de sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos no descansa en ésta, sino en la inhabilitación. Para poder hablar más de ello, es necesario que, en primer lugar, se analice a la figura punitiva-disciplinaria de la suspensión.

4.3.3. La suspensión

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

La principal característica de la suspensión administrativa es la separación del servicio público por un tiempo determinado. Implica una restricción a la esfera jurídica laboral, seguida de la del cobro del sueldo, salario o remuneración que culmina con su reincorporación al ejercicio de sus funciones. A diferencia de la suspensión laboral, es determinada como un castigo del Estado en uso de su potestad soberana.

El sistema de responsabilidades administrativas federal mexicano contempla a la suspensión en los artículos 13 fracción II y 16 fracción II de la Ley de la materia. La impone como una medida correctiva, sancionadora y disciplinaria la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades respectivos, y la ejecuta el Titular de la Dependencia o Entidad a la que se encuentre adscrito el suspendido.

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

...”

“Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

...

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

...”

4.3.4. La inhabilitación

Como último concepto de sanción contemplada en la ley la inhabilitación, es, la privación temporal que se impone al servidor público que incurrió en una infracción disciplinaria, para desempeñar de manera absoluta cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado. Tiene como característica la temporalidad y se ha establecido por el legislador en los siguientes términos:

- De seis meses a un año cuando derivado de la conducta constitutiva de responsabilidad administrativa del servidor público no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

- De uno a diez años, si dicha conducta implica un lucro o beneficio, o causa daños o perjuicios, siempre y cuando éstos no excedan de doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- De diez a veinte años si el lucro o beneficio obtenido, o los daños o perjuicios causados, excedan el límite anterior. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.²⁷

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

La aplicación de esta sanción corresponde a la Secretaría de la Función Pública, al contralor interno o al titular del Área de Responsabilidades respectivos, y se

²⁷ Vid. punto 4.3.2. “La destitución”.

ejecuta en los términos de la resolución dictada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

“Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

...

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

...”

4.4. Verdaderos alcances de la inhabilitación como sanción administrativa

¿Qué es la inhabilitación como sanción por responsabilidad administrativa de los servidores públicos? ¿Qué consecuencias jurídicas trae consigo la imposición de esta sanción administrativa? ¿Cuál es la diferencia entre la inhabilitación y la suspensión administrativas? La inhabilitación ¿Importa la separación del empleo, cargo o comisión que el servidor público sancionado desempeñaba al momento que le es impuesta? o, una vez concluido el periodo de su castigo ¿Puede el servidor público que fue inhabilitado regresar al empleo, cargo o comisión que desempeñaba antes de la imposición de la sanción?

Estas son algunas de las interrogantes que se presentan al momento de ejecutar la inhabilitación cómo sanción administrativa.

Para su imposición, la autoridad administrativa sancionadora no tiene problema: basta con que determine si la conducta desplegada por el servidor público disciplinariamente encausado encuadra en alguna o algunas de las hipótesis contempladas por los últimos párrafos del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para arribar a la

convicción de si impone o no la sanción de inhabilitación, así como el periodo que, en su caso, habrá de durar.

Las complicaciones se presentan con la aplicación de esta sanción.

Es sabido que en la imposición de sanciones administrativas se deben tomar en cuenta, entre otros elementos, la gravedad de la responsabilidad en que se incurre, así como la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o las que se dicten con fundamento en ella. La delimitación y calificación de la importancia de la conducta infractora constituye el presupuesto indispensable para poder imponer una sanción como la inhabilitación.

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5º de la Constitución Federal, sólo restringe, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, sin lesionar sus derechos civiles, políticos o de familia. En realidad, declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos inherentes a la Administración Pública.

La cuestión es si la sanción administrativa prevista en la fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos importa, por sí misma, la terminación de una relación de trabajo entre el servidor público sancionado por el Órgano Interno de Control respectivo y la Dependencia, Órgano, Organismo o Entidad a la pertenece.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española por “*inhabilitación*” debe entenderse: “*1. f. Acción y efecto de inhabilitar; 2. f. Der. Pena o castigo que priva de algunos derechos. 3. f. Der. Incapacitación para ejercer diversos empleos.*”, por su parte, “*inhabilitar*” es “*1. tr. Declarar a alguien inhábil o incapaz de obtener o*

*ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos; 2. tr. Imposibilitar para algo. U. t. c. prnl.”.*²⁸

Las reglas para imponer la inhabilitación están previstas en la antes transcrita fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se trata de una sanción administrativa que no sólo persigue un efecto correctivo o disciplinario tendiente a restringir o limitar temporalmente el ejercicio del servicio público, así como las percepciones y prestaciones del sancionado, sino además, por la gravedad de la conducta infractora y porque denota un riesgo importante para los fines del Estado relacionados con el ejercicio de la función pública, le excluye totalmente de su ejercicio, en virtud de que, en este caso, al inhabilitado la Ley le considera como una persona cuya capacidad y aptitud para tal objeto se encuentran en entredicho.

Basta analizar la acepción del propio término y los supuestos de procedencia de la inhabilitación señalados en el dispositivo transcrito para llegar a esta conclusión.

No hay que confundirla con la sanción administrativa de suspensión referida en el apartado inmediato anterior.

La suspensión del empleo, cargo o comisión se diferencia de la inhabilitación porque si bien aquella tiene una naturaleza correctiva o disciplinaria tendiente a restringir o limitar temporalmente el ejercicio del servicio público, así como las percepciones y prestaciones del sancionado, para inculcar en él una conducta diversa a la que generó la infracción castigada, también, al concluir los efectos de la suspensión, es posible volver a desempeñar el cargo, en virtud de que la relación de trabajo nunca perdió vigencia. Al respecto, el precedente de jurisprudencia cita:

²⁸ Cfr. Real Academia Española, *op. cit.*, p. 865.

“INHABILITACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. NO PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA PORQUE CAUSARÍA PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL. Si bien es cierto que por disposición legal, la inhabilitación impuesta como sanción administrativa a un servidor público tiene carácter temporal, ello no la asemeja a la sanción consistente en suspensión temporal del empleo, cargo o comisión desempeñados, porque en este último caso, la sanción tiene una naturaleza correctiva o disciplinaria, tendiente a restringir o limitar temporalmente el ejercicio del servicio público así como las percepciones y prestaciones del sancionado, para inculcar en él una conducta diversa a la que generó la infracción castigada, mientras que la inhabilitación no persigue sólo ese efecto restrictivo, correctivo y disciplinario, sino que excluye totalmente del ejercicio del servicio público, durante el lapso de la sanción, a aquella persona que ha sido declarada como no apta para desempeñarlo, en virtud de que la gravedad de su conducta denota un riesgo importante para el Estado en cuanto al ejercicio de la función pública; por tanto, en caso de concederse la suspensión en contra de la ejecución de la sanción consistente en la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, se estaría constriñendo a la incorporación al ejercicio de la función pública, de una persona cuya capacidad y aptitud para tal objeto se encuentran en entredicho, originándose, por tanto, perjuicio al interés social, por lo que en tal supuesto, debe estimarse que no se satisface el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, y negar la suspensión del acto reclamado.”

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 110/2004. Abel Martínez Medina. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

En la inhabilitación, por su parte, durante el periodo de su duración el servidor público se encuentra impedido para ejercer todo tipo de cargos, empleos o comisiones en la función pública, incluso, el que realizaba antes de la aplicación de dicha sanción, pero de ninguna manera significa que, al fenecer el mismo, pueda reanudar esas labores, pues es incuestionable que, a su vez, terminó la relación de trabajo o contractual que tenía con el Estado.

Dada la gravedad de la sanción, la intención de la Administración Pública no puede ser que vuelva al servicio con base en esta misma relación. Si ese objetivo

persiguiera, puede hacer uso de otro castigo previsto en la propia Ley: la suspensión.

Con la suspensión temporal el servidor público puede reintegrarse al servicio sin la necesidad de realizar nuevos trámites para su incorporación, pues la relación laboral con el Estado-patrón persiste.

La inhabilitación conlleva pérdida y separación definitiva del cargo público que desempeñaba el sancionado antes de que le fuera impuesta, de suerte que, cuando concluye el lapso por el cual fue inhabilitado el servidor público sancionado, éste no puede reanudar sus labores de las que fue destituido o separado a consecuencia de la sanción.

Esto no quiere decir que jamás podrá incorporarse al servicio, sino que, una vez que concluya el periodo por el que fue inhabilitado, el impedimento desaparece, lo que le deja nuevamente en aptitud para solicitar volver, si así lo desea, a la Administración Pública Federal y, de lograrlo, su incorporación tendrá la calidad de “nuevo ingreso”.

De encontrarse administrativamente responsable al Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, y como consecuencia, se le inhabilita por veinte años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública Federal, automáticamente perderá su investidura; durante ese tiempo, no tendrá la capacidad legal de ostentar la calidad de servidor público federal en la estructura del servicio público ni bajo el régimen de honorarios siquiera. Para impedir que, de manera furtiva, ingrese a éste, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un padrón de servidores públicos inhabilitados que deberán consultar las áreas encargadas de reclutar personal en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa atento a lo que

previene la fracción X del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

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

...

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

...”

Llegados los veinte años, el jefe del Departamento puede solicitar ostentar algún empleo, cargo o comisión conforme a las reglas de selección de personal²⁹ que prevalecen en el servicio público. Ya está en aptitud, incluso, de volver a ostentar el cargo de Jefe del Departamento precitado, si la plaza se encuentra vacante.

Esto lleva a una nueva conclusión: Los lapsos por los que se inhabilita a los servidores públicos administrativamente responsables son largos (desde seis meses hasta veinte años) ¿Qué ocurrirá, entonces, con el puesto que ocupaba el sancionado?

Por el interés público que persiguen los fines del Estado la Administración Pública no puede “darse el lujo” de esperar que culmine el periodo de inhabilitación. Reservarle el “lugar” al que fue inhabilitado atenta contra los objetivos de la función pública. Es imprescindible que se recupere el recurso humano perdido para que el servicio no se vea minado.

La relación laboral o contractual que se genera de esa necesidad forzosamente implica nuevos vínculos que, a su vez, traen consigo derechos a favor del nuevo servidor público y obligaciones a cargo del Estado. Este último de ninguna manera puede vulnerar esos derechos so pretexto de que concluyó el periodo de

²⁹ Vid. punto 3.3. “Análisis del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en lo relativo al régimen de incorporación de los servidores públicos a la Administración Pública Federal.

inhabilitación de la persona que ocupaba el cargo antes del ingreso del servidor público que actualmente lo ostenta.

Conforme a la naturaleza propia de la inhabilitación, la tesis número VII.3o.C.26 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito concluyó lo siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS. LA INHABILITACIÓN IMPUESTA COMO SANCIÓN POR LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, CON BASE EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, IMPLICA LA DESTITUCIÓN DEL CARGO O COMISIÓN DESEMPEÑADO Y EL IMPEDIMENTO PARA EJERCER TODO TIPO DE EMPLEOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). El numeral 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz prevé que los servidores públicos tienen la obligación de desempeñar su empleo, cargo o comisión con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción cometida; el artículo 56, en relación con el diverso 53 de la propia ley, determinan la aplicación de las sanciones procedentes con base en una serie de reglas que en el mismo se enumeran, tales como: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución del puesto desempeñado, sanción económica cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido un lucro y la inhabilitación temporal para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público; ahora bien, en el caso de que un servidor público sea sancionado con esta última por un lapso determinado, no podrá, con base en la misma relación de trabajo, reanudar las labores de las que fue destituido a consecuencia de esa sanción cuando concluya el lapso por el cual fue inhabilitado, pues conlleva la pérdida y separación definitiva del cargo público que desempeñaba antes de que le fuera impuesta; en consecuencia, debe entenderse que en el término de la inhabilitación indicado por el órgano de control, el servidor público se encuentra impedido para ejercer todo tipo de cargos, empleos o comisiones en la función pública, incluido el que realizaba antes de la aplicación de dicha sanción, pero no significa que al fenecer el lapso precisado pueda reanudar esas labores, dada la gravedad de la sanción, pues de no ser ésta la intención del órgano de control, impondría solamente una suspensión temporal.”

Esta investigación no pretende llegar al absurdo de afirmar que la inhabilitación y la destitución son lo mismo.³⁰ La verdadera hipótesis, ya comprobada, es que la inhabilitación —aunque la legislación no lo prevea—, intrínsecamente implica separación del empleo, cargo o comisión del inhabilitado, de suerte que todas las personas administrativamente inhabilitadas están, como consecuencia de ésta, desincorporadas definitivamente del servicio, pero, no todos los destituidos por alguna responsabilidad administrativa están por ese sólo hecho inhabilitados.

Si bien la destitución y la inhabilitación pueden aplicarse conjuntamente, definitivamente la primera tiene mas autonomía que ésta.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no da margen para que se imponga una destitución sin inhabilitación, pues en caso de que una conducta desplegada en el servicio, sea considerada como falta grave, las autoridades encargadas de aplicar la materia de responsabilidades deberán, no sólo inhabilitar, también destituir.³¹

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

V.-...

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será

³⁰ En torno a esta cuestión la tesis I.4o.A.843 A, visible en la página 340 del Tomo XV-II de febrero de 1995; Octava Época; Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, señala: “FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa “e”, en substitución de “o”, conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

³¹ La tesis aislada III.2o.T.132 L de la Novena Época, visible en la página 17 55 del Tomo XXI de enero de 2005 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, señala: “DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE IMPONER AMBAS SANCIONES, NO DA ACCIÓN AL DESTITUIDO PARA QUE UNA VEZ TRANSCURRIDO EL LAPSO RELATIVO A LA INHABILITACIÓN SE LE REINCORPORA EN EL EMPLEO DEL QUE FUE SEPARADO. No deben confundirse los términos destitución e inhabilitación, ya que mientras el primero hace referencia a la cesación del encargo del servidor público de modo definitivo, culminando la relación de trabajo entre las partes, el segundo se refiere al impedimento para volver a ejercer algún empleo, cargo o comisión en el servicio público durante cierto tiempo o definitivamente; ambas sanciones tienen una naturaleza jurídica diversa, ya que la destitución disuelve el vínculo laboral, y la inhabilitación puede ser temporal o definitiva; de modo que cuando se trata de una inhabilitación temporal, al concluir el periodo que la comprende queda la persona en aptitud de aspirar a un cargo, siempre y cuando el titular de la dependencia respectiva así lo disponga mediante la contratación relativa. De lo anterior se infiere que la destitución no da acción al destituido para que se le reincorpore en el empleo si se le impusieron ambas sanciones -destitución e inhabilitación temporal-, ya que el servidor público queda separado de manera definitiva de su encargo, concluyendo la relación laboral que existió entre las partes como consecuencia de aquélla.” SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 507/2003. Carlos Eduardo López Jiménez. 25 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso M. Cruz Sánchez. Secretario: Dante Omar Rodríguez Meza.

de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

Empero, como institución sancionadora, la destitución está perfectamente bien definida: se trata de la cesación definitiva del servidor público.

No pasa lo mismo con la inhabilitación pues, de ser declarada, es necesario precisar sus alcances que, por las razones expuestas, van más allá del simple impedimento para ejercer cargos, empleos o comisiones en la Administración Pública Federal.

La confusión se presenta porque los últimos párrafos del artículo 13 de la Ley están redactados de manera tal que pareciera que se trata de sanciones que no tienen vínculo alguno. De la lectura de estos supuestos se deduce que:

- La destitución procede sólo por faltas graves al servicio público, en cuyo caso la inhabilitación siempre tendrá lugar.
- La inhabilitación puede imponerse sin destitución, si la conducta constitutiva de responsabilidad administrativa del servidor público no es grave, y no

causa daños o perjuicios, ni dio lugar a algún beneficio o lucro (de seis meses a un año); si dicha conducta implica un lucro o beneficio, o causa daños o perjuicios, y éstos no exceden de doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal (de uno a diez años), y si el lucro o beneficio obtenido, o los daños o perjuicios causados, exceden el límite anterior (de diez a veinte años).

- Si hay destitución siempre hay inhabilitación, pero si se inhabilita no necesariamente se destituye.

La mala redacción del multireferido artículo 13 pareciera contradecir todo lo expuesto en este apartado, sin embargo, se ha comprobado con argumentos sólidos y atendibles que la inhabilitación forzosamente implica ruptura de la relación contractual o laboral que ligaba al servidor público sancionado con el Estado.

Para corregir esta situación, se propone una reforma al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que evite estas confusiones y termine con la práctica recurrente de aquellos que fueron administrativamente inhabilitados, de solicitar, a la conclusión del periodo de la inhabilitación, su incorporación automática al empleo, cargo o comisión que perdieron por esta sanción.

4.5. Propuesta de reforma

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor establece lo siguiente:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

...”

Con el propósito de aclarar los alcances que, a juicio del sustentante, debe tener la inhabilitación que deriva de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y para no vulnerar el principio de que la destitución sólo se impone como consecuencia de conductas consideradas como graves por el propio numeral, se propone la siguiente redacción:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En todo caso, esta sanción implicará la separación definitiva del empleo, cargo o comisión del servidor público sancionado.

...”

Esta pequeña modificación traería consigo la culminación de la polémica jurídica narrada en este apartado y la definición de los criterios a seguir para la aplicación de esta sanción, acorde a los fines que persigue el Estado con el ejercicio de la función pública, bajo la perspectiva de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES

Primera.- El Estado es un ente virtual y material que tiene la posibilidad de imponer sus mandos por medio de la fuerza, conforme a las instituciones que le conforman, para cumplir con las metas que el Derecho, como expresión de su sociedad, le determina.

Segunda.- Los elementos del Estado son: la población, el territorio y el gobierno.

Tercera.- Los entes a los que se les encargan las funciones del Estado tienen encomendadas tareas específicas y desarrollan procedimientos (Legislativos, Ejecutivos o Administrativos, y Judiciales o Jurisdiccionales).

Cuarta.- Se identifican cuatro fines del Estado: 1) De política general y de orden público; 2) De desarrollo económico; 3) De desarrollo social, y 4) De desarrollo físico y ordenación territorial.

Quinta.- La Administración Pública es la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos. Es Centralizada y Paraestatal.

Sexta.- El servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

Octava.- Los servidores públicos son personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública que, de una u otra forma y en distinto nivel de responsabilidades, les son confiados para la consecución de los fines del Estado.

Novena.- El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina quienes deben ser considerados como servidores públicos.

Décima.- La “responsabilidad”, en sentido amplio, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados de manera consciente y libre (lo que será entendido como la responsabilidad moral) y, en sentido concreto (jurídico), se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable.

Décima primera.- Corresponde al Derecho Disciplinario de la Función Pública el estudio y regulación de la materia de la responsabilidad que la empleará bajo dos vertientes: la primera de ellas, haciendo alusión a los deberes y obligaciones que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones; la segunda, enfocado como sujeto de sanciones laborales, penales, civiles, políticas y administrativas derivadas del incumplimiento de los deberes y obligaciones de los mismos.

Décima segunda.- El sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos se ha determinado de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 108 al 114 Constitucionales, bajo las modalidades de: a) Responsabilidad Política. Para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; b) Responsabilidad Penal. Para los servidores públicos que incurrir en delito; c) Responsabilidades Administrativas. Para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; d) Responsabilidad Civil. Para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales, y e) Responsabilidad Laboral. Para los servidores públicos que prestan una relación personal y subordinada en favor del Estado, a cambio de un salario.

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

Décima cuarta.- El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo integra, fundamentalmente, la propia Constitución en su Título IV (reformado el 28 de diciembre de 1982), en sus preceptos 109, fracción III y 113. En un primer momento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, derogada parcialmente en sus títulos primero, tercero y cuarto, sólo en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que se desempeñan en los órganos de gobierno federales, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002, en vigor, en la cual se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyendo las formalidades para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Décima quinta.- El Título Segundo denominado “*Responsabilidades Administrativas*” de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece el código de deberes a los que están sujetos los servidores públicos federales, los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo sanciones adecuadas para castigar las conductas contrarias al Derecho Disciplinario de la Función Pública.

Décima sexta.- Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la Administración Pública Federal se encuentran previstas en los niveles Constitucional, ordinario y reglamentario. La Constitución prevé valores de

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Décima séptima.- Son sujetos de responsabilidad todos los servidores públicos enunciados por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Décima octava.- La materia de responsabilidades administrativas involucra a todos aquellos que tengan la calidad de servidores públicos en los tres poderes de la Unión, pero es en el Ejecutivo en donde se aplica con mayor frecuencia por la naturaleza de las funciones de los que en él ostentan empleos, cargos o comisiones.

Décima novena.- Mediante el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se aplican las sanciones previstas en dicho ordenamiento por responsabilidades administrativas.

Vigésima.- El procedimiento administrativo disciplinario se divide en dos grandes etapas: la denominada “procedimiento de investigación”, que tiene lugar en las áreas de recepción de quejas o de auditorías de los medios de control interno de la Administración Pública, y la designada como “administrativa sancionadora” que comienza una vez que se detectan irregularidades en el desempeño del servidor público, lo que da paso a la incoación del procedimiento en su contra para determinar la existencia o no de responsabilidad.

Vigésima primera.- La sanción disciplinaria se impone a servidores públicos cuando incumplen los valores o principios de la función pública consignadas en el catálogo establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Vigésima segunda.- La imposición de sanciones a servidores públicos es propia de un órgano del Estado, quien ejerce el monopolio de la coacción física para mantener un orden normativo acorde a sus fines.

Vigésima tercera.- Las sanciones a los servidores públicos se clasifican en políticas, penales, civiles, laborales y administrativas.

Vigésima cuarta.- En México, la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra consagrada en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vigésima quinta.- La sanción disciplinaria tiene una naturaleza administrativa debido a que los órganos que la imponen son autoridades administrativas que actúan en sede administrativa y conforme a procedimientos administrativos, sin menoscabo de que las resoluciones sancionatorias puedan ser combatidas ante una autoridad judicial.

Vigésima sexta.- Las sanciones administrativas, por responsabilidades de los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución General de la República, se aplican por los actos u omisiones de éstos que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Vigésima séptima.- Con el objeto resguardar la disciplina de la función pública el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé como sanciones la amonestación pública o privada; la suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Vigésima octava.- Las sanciones administrativas son impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o el Titular del Área de Responsabilidades de estos últimos, conforme a la jerarquización de los asuntos y el reparto de las cargas de trabajo.

Vigésima novena.- La inhabilitación es la privación temporal que se impone al servidor público que incurrió en una infracción disciplinaria, para desempeñar de manera absoluta cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado.

Trigésima.- La inhabilitación no sólo persigue un efecto correctivo o disciplinario tendiente a restringir o limitar temporalmente el ejercicio del servicio público, así como las percepciones y prestaciones del sancionado, sino además, por la gravedad de la conducta infractora y porque denota un riesgo importante para los fines del Estado relacionados con el ejercicio de la función pública, le excluye totalmente de su ejercicio, en virtud de que, en este caso, al inhabilitado la Ley le considera como una persona cuya capacidad y aptitud para tal objeto se encuentran en entredicho.

Trigésima primera.- Las reglas para imponer la inhabilitación están previstas en la antes transcrita fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Trigésima segunda.- La inhabilitación conlleva pérdida y separación definitiva del cargo público que desempeñaba el sancionado antes de que le fuera impuesta, de suerte que, cuando concluye el lapso por el cual fue inhabilitado el servidor público sancionado, éste no puede reanudar sus labores de las que fue destituido o separado a consecuencia de la sanción.

Trigésima tercera.- La sanción administrativa de inhabilitación es distinta de la suspensión administrativa.

Trigésima cuarta.- La destitución y la inhabilitación pueden aplicarse conjuntamente.

Trigésima quinta.- Si hay destitución siempre hay inhabilitación, pero si se inhabilita no necesariamente se destituye.

Trigésima sexta.- Es incorrecta la redacción del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en lo tocante a las sanciones de inhabilitación y destitución.

Trigésima séptima.- Se propone una reforma al artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en dicho rubro.

Trigésima octava.- Se sugiere la siguiente redacción:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En todo caso, esta sanción implicará la separación definitiva del empleo, cargo o comisión del servidor público sancionado.

...”

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C. V, México, 1995.
- Acosta Romero, Miguel, Régimen Jurídico Laboral de los Trabajos del Estado, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2ª ed., México 1999.
- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1995.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servicio Público, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed. México 2000.
- B. Guy, Peters, La Política de la Burocracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México 1999.
- Bobbio, Norberto, Teoría General del Derecho, Ed. Temis, Bogotá, Colombia, 1992.
- Boquera Oliver, Derecho Administrativo, 5ª ed.
- Brewer-Carias, Derecho Administrativo, Ed. Facultad de Derecho, Caracas, Venezuela.
- Calzado Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Ed. Harla, México 1977.
- Cárdenas, Jaime, Constitución para la Democracia, Propuesta para un nuevo orden constitucional, Ed. UNAM, 1ª ed., México 1996.

- Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Primer y Segundo curso, Ed. Cárdenas, 2ª ed., México, 2002.
- Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ed. Cárdenas, 2ª ed., México 2003.
- De la Cueva Mario, La Idea del Estado, Ed. U.N.A.M., México 1995.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo I, Ed. Limusa, 2ª ed., México 2004.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 4ª ed., México 2001.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1996.
- Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Ed. McGraw -Hill, México 2001.
- Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2ª ed., México 1997.
- Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed., México 2000.

- García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1982.
- Haro Belchez, Guillermo, El Derecho de la Función Pública, Ed. ECASA, 1ª ed., Madrid 1993.
- Haro Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Ed. IAPEM, México, 1993.
- Herrera Pérez Alberto, Delitos cometidos por servidores públicos, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 2005.
- Jellinek, Georges, Teoría General del Estado, Ed. Continental, México 1956.
- Juárez Mejía, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativa de los Servidores, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2ª ed., México 2004.
- López Ayllón, Sergio, El Derecho a la Información, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1984.
- Malberg Carre, R., Teoría General del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Mendieta y Núñez, Lucio, Sociología de la Burocracia, Instituto de Ensayos Sociológicos, Ed. Cultura, México 1961.
- Montesquieu, D'espirit des lois, Garnier-Flammarion, Paris, Francia, 1979.

- Morales Paulín, Carlos A., Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed., México 1995.
- Nava Negreta, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo Cultura Económica, México 1963.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed., México 2004.
- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 13ª ed., México 1979.
- Ramos Torres, Daniel, Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos, Escuela Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México 2003.
- Reinoso Castillo, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed., México 1999.
- Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3ª ed., México 2003.
- Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, Montevideo 1963.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 25ª ed., México 2004.
- Trayter Jiménez, Juan Manuel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos, Ed. Marcial Pons, Madrid 1992.

HECONOGRAFÍA

- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. ESPASA, 22ª ed., España 2001.
- Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 24ª ed., México 1998.
- Nava Negrete, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.
- Martínez Morales, Rafael, Diccionario Jurídico Temático, Derecho Burocrático, Vol. 6, Ed. Harla, México 1997.

LEYES, CÓDIGOS y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

JURISPRUDENCIAS y TESIS AISLADAS

- *“AUTORIDADES...”*, Tesis 100; Quinta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Apéndice de 1995; Tomo VI, Parte SCJN; Página 65.
- *“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY...”*, jurisprudencia No. 6, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada en la Gaceta No. 54, de junio 1992, Tercera Parte, Colegiado, Pág. 67, S.C.J.N., 8ª. Época.
- *“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. PREVIAMENTE A DESECHAR UNA DEMANDA DE AMPARO DEBEN CONSIDERARSE LAS EXCEPCIONES AL...”*, Contradicción de tesis 82/99-SS. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 12 de mayo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.
- *“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO...”*, Tesis aislada; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Julio de 2000; Tesis: 2a. LVI/2000; Página: 156, y Tesis aislada; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Mayo de 1995; Tesis: I.4o.A.1 K; Página: 392):
- *“VÍA LABORAL. PROCEDE PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO, CUANDO LA CAUSA DE LA RESCISIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO SE APOYÓ EN UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE NO HABÍA ADQUIRIDO FIRMEZA AL MOMENTO DE LA SEPARACIÓN...”*, Tesis

aislada; Materia(s): Laboral; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Julio de 2005; Tesis: XX.2o.24 L; Página: 1570.

- *"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO O ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES. ES PROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN SE ENCUENTRAN FINCADAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)..."*, Tesis X.3o.14 L, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 1037.
- *"INHABILITACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. NO PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA PORQUE CAUSARÍA PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL..."*, Queja 110/2004. Abel Martínez Medina. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.
- *"SERVIDORES PÚBLICOS. LA INHABILITACIÓN IMPUESTA COMO SANCIÓN POR LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, CON BASE EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, IMPLICA LA DESTITUCIÓN DEL CARGO O COMISIÓN DESEMPEÑADO Y EL IMPEDIMENTO PARA EJERCER TODO TIPO DE EMPLEOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)..."*, Tesis número VII.3o.C.26 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.
- *"FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA*

INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD...”, Tesis I.4o.A.843 A, visible en la página 340 del Tomo XV-II de febrero de 1995; Octava Época.

- *“DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE IMPONER AMBAS SANCIONES, NO DA ACCIÓN AL DESTITUIDO PARA QUE UNA VEZ TRANSCURRIDO EL LAPSO RELATIVO A LA INHABILITACIÓN SE LE REINCORPORA EN EL EMPLEO DEL QUE FUE SEPARADO...”*, Tesis aislada III.2o.T.132 L de la Novena Época, visible en la página 17 55 del Tomo XXI de enero de 2005 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.