

CONCLUSIONES

PRIMERA:

El poder del Estado sólo puede manifestarse a través de los individuos investidos de la competencia que la ley atribuye al órgano del que forman parte, por lo que la expresión de la voluntad de los servidores públicos le es imputada al Estado, de tal forma que las consecuencias de la actuación de la persona física se le atribuyen al órgano en los términos del derecho público, lo cual excluye la aplicación de los principios del Mandato y la Representación del derecho privado, en razón de los intereses superiores del Estado.

SEGUNDA:

La incorporación a la función pública se produce mediante el acto de la designación y la toma de posesión, que conforme a nuestro sistema jurídico tiene su origen en un acto unilateral del Estado cuando es por nombramiento, o en un acuerdo de voluntades cuando se realiza por contrato, pero en todo caso genera una relación especial de sujeción previamente determinada por la ley, en razón del interés general y conforme a los principios de la disciplina funcional establecidos en la Constitución Política.

TERCERA:

La calidad de trabajador al servicio del Estado crea en el individuo una situación particular regulada por diversos ordenamientos legales. Como trabajadores, sus relaciones son de naturaleza prestacional y se regulan por las normas de los diferentes regímenes laborales existentes, según el órgano en que se encuentre asimilado y la naturaleza del acto

de incorporación; como servidores públicos quedan sujetos a un solo régimen estatutario, establecido en la Constitución para todas las personas que participan en el ejercicio de la función pública.

CUARTA:

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene una adecuada estructuración con la clara diferenciación de los aspectos penales, políticos y administrativos de la responsabilidad funcional, lo que permite identificar los aspectos normativos, orgánicos y procesales de la responsabilidad disciplinaria y establecer los principios e instituciones del Derecho Disciplinario de la Función Pública.

QUINTA:

El Derecho Disciplinario de la Función Pública inicia su desarrollo en nuestro sistema jurídico a partir del establecimiento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución Política, en diciembre de 1982, la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con lo que se establecieron los principios, las instituciones, las normas, los órganos y los procedimientos de esta rama especializada del Derecho.

SEXTA:

La obligación disciplinaria es una obligación *ex-lege*, toda vez que nace en razón del interés general de que el ejercicio de la función pública se ajuste a los valores previamente determinados, con independencia de la voluntad de las partes que intervienen en la relación de servicios, por lo que expresamente se establecen en la ley, para constituir un código

de conducta del servidor público, diferente del régimen laboral, cuyo contenido es de carácter prestacional.

Por la naturaleza de las obligaciones disciplinarias, las características laborales de empleados de base o de confianza, del sector central o del paraestatal, por nombramiento o por contrato, son irrelevantes en las relaciones disciplinarias, por lo que se debe eliminar la diferenciación existente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre empleados de base y de confianza, reformando para tal efecto la mención que de ellos se hace en la fracción III del artículo 56 y en el artículo 75.

SÉPTIMA:

Entre las infracciones administrativas destacan las disciplinarias, constituidas por una conducta de acción u omisión, violatoria de una obligación establecida en la ley para el mantenimiento de la disciplina administrativa, realizada por una persona sujeta a una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleado del Estado, que lesiona los valores que rigen el ejercicio de la función pública.

OCTAVA:

Para que exista la infracción disciplinaria no es necesaria la descripción legal a que se refiere el principio *nullum crimen sine lege*, aplicable a los delitos, pero sí requiere la determinación de las obligaciones funcionariales. Además, para su mejor precisión es necesario que la ley establezca la diferencia entre las infracciones graves y leves, de acuerdo con parámetros como la intencionalidad y el nivel de afectación de la disciplina; los agravantes y atenuantes en razón de la reincidencia, el grado de participación en la infracción, y las condiciones personales de los infractores, así como la diferenciación entre las infracciones mayores y menores

con base en el daño causado o el beneficio obtenido, y no de acuerdo al monto de la sanción. Para todo ello, será necesaria la reforma a los artículos 54, 56, fracción VI, y 60 de la ley de la materia.

NOVENA:

* { Las sanciones disciplinarias que impone la autoridad a los servidores públicos constituyen actos administrativos sujetos a los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso, con las características de presunción de validez y ejecutividad, por lo que, conforme al principio de separación funcional de poderes, su eficacia no depende de la validación por parte del otro Poder.

Acorde con lo anterior, resulta necesario reformar la fracción V del artículo 56, la cual establece que la sanción de inhabilitación se impondrá por "resolución jurisdiccional", lo que ha dado lugar a confundir lo "jurisdiccional" con lo "judicial", al considerar que esta sanción sólo la puede imponer un órgano del Poder Judicial, con lo que se desvirtúa la naturaleza de acto administrativo de la sanción disciplinaria, por lo que debe eliminarse de dicha fracción el concepto "jurisdiccional".

De igual forma, deberá reformarse el contenido de las fracciones II y VI del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para evitar la confusión que se genera con la expresión de que la sanción de destitución "se demandará", cambiándola por "se aplicará", a fin de darle a la facultad sancionadora el carácter ejecutivo que le corresponde de acuerdo a su naturaleza.

Congruentes con la idea expuesta, también será necesario adicionar sendas fracciones a los artículos 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 53 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para

el Estado "La destitución impuesta como sanción por autoridad administrativa".

DÉCIMA:

La suspensión del empleo, cargo o comisión se encuentra establecida como sanción disciplinaria y como medida procedimental. Como sanción disciplinaria, conforme a las fracciones I y III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera una confusión, por la diferenciación que la fracción III hace entre servidores públicos de base y de confianza, diferenciación que debe ser eliminada según se expuso en la tercera conclusión, además de que en el artículo 75 de la propia ley se establece que esta sanción se sujetará a lo previsto "en la ley correspondiente", sin que se aclare cuál es esa ley. *

El único ordenamiento que regula esta sanción es el Código Penal, que no sería el aplicable por su naturaleza diferente, de lo que se deduce que la ley correspondiente sería la propia Ley de Responsabilidades, por lo que esa aclaración resulta redundante y, por lo mismo, debe ser eliminada al igual que la referencia a la suspensión, contenida en la fracción III del artículo 56. En todo caso, se deberán adicionar sendas fracciones a los artículos 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 42 de la Ley Federal del Trabajo, en las que se prevea la suspensión impuesta por resolución firme de autoridad administrativa.

DÉCIMA PRIMERA:

La sanción económica, como sanción disciplinaria, debe ser impuesta a través del procedimiento que establece la Ley Federales de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la multa y la reparación del daño causado al patrimonio del Estado, y hacerse efectiva como crédito fiscal, de

tal forma que si no se cubre voluntariamente se cõbre mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Lo anterior sería conveniente precisarlo en la fracción VI del artículo 56 de la ley, eliminando su texto actual que repite la disposición de competencia que ya se encuentra establecida en el artículo 60 del propio ordenamiento.

DÉCIMA SEGUNDA:

La facultad disciplinaria es inherente al poder jerárquico que priva en toda organización para la consecución de sus objetivos. Su ejercicio corresponde a los titulares de cada Dependencia, quienes la ejercen a través de sus órganos de control interno, denominados unidades de contraloría o contralorías internas, conforme a la competencia que les señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Reglamentos Interiores correspondientes, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que además de su control interno como Dependencia de la Administración Pública Federal, impone las sanciones económicas mayores de cien veces el salario mínimo, y supervisa el debido ejercicio de esta facultad, sancionando las omisiones que detecte en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

DÉCIMA TERCERA:

La extinción de la facultad disciplinaria, por prescripción, presenta el problema de que los plazos, de tres meses y tres años, se establecen solamente en razón del elemento económico, sin considerar aspectos relativos a la gravedad de la infracción, además de que los plazos son muy reducidos, por lo que sería conveniente reformar el artículo 78 de la ley de la materia, para ampliarlos y hacer la diferenciación tomando en cuenta, además de lo económico, elementos como la trascendencia de la conducta, la intencio-

nalidad, el dolo, la reincidencia, a fin de diferenciar las infracciones leves de las graves, de tal forma que los plazos de uno y tres años se establecieran de acuerdo con la gravedad de la infracción, y no sólo por su cuantía, ya que existen infracciones que a pesar de no tener contenido económico son de gran trascendencia.

DÉCIMA CUARTA:

El procedimiento disciplinario, como todo procedimiento administrativo, cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales. Se inicia en forma oficiosa o con las quejas y denuncias de los gobernados; se instruye por las contralorías internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respetando el derecho de audiencia; se resuelve con la valoración de los elementos disponibles y se ejecuta como todo acto administrativo, sin la homologación por parte de otra autoridad.

Sin embargo, los plazos establecidos en la fracción II del artículo 64, de tres días para dictar resolución y 24 horas para notificarla, no corresponden a la realidad administrativa de nuestro país, por lo que debe reformarse esta fracción para adecuarla a nuestra realidad, estableciendo tres meses en el primer caso y un mes en el segundo.

DÉCIMA QUINTA:

El Derecho Disciplinario de la Función Pública prevé los medios de defensa especializados, independientes de los que establece el sistema judicial del país. En primer término, el recurso administrativo de revocación, de carácter optativo, que posibilita la impugnación de la sanción en sede administrativa a fin de que la misma autoridad que la impuso revise que su actuación se ajuste a la legalidad, con base en un procedimiento especializado; y por otra parte, mediante

el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo, los términos en que se prevé la optatividad del recurso no es muy clara, ya que da lugar a pensar que sólo procede en el caso de que la sanción haya sido impuesta por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo cual carece de razón y provocaría desigualdad procesal, por lo que es necesario reformar los artículos 71 y 73 de la ley, para eliminar las referencias al “superior jerárquico” y a la “Secretaría”, que provocan esta confusión.

DÉCIMA SEXTA:

El Derecho Disciplinario de la Función Pública es una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativos a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y los procedimientos para su aplicación e impugnación.