

V. LA OBLIGACIÓN DISCIPLINARIA:

Estado especial de sujeción	67
Valores de la función pública	68
<i>a)</i> Legalidad	71
<i>b)</i> Honradez	71
<i>c)</i> Lealtad	72
<i>d)</i> Imparcialidad	72
<i>e)</i> Eficiencia	73
Obligaciones funcionariales	73

V. LA OBLIGACIÓN DISCIPLINARIA ⁶³

Estado especial de sujeción

Como ha quedado precisado, por el solo hecho de formar parte de la población de un Estado, los individuos quedan sujetos a él por diversos tipos de obligaciones, de carácter político, civil, administrativo, etcétera, las cuales condicionan su actuación.

Adicional a ese *estado general de sujeción* existe uno que se integra por una serie de obligaciones adicionales, generadas por la condición particular de quienes participan en el ejercicio del poder del Estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, al cual se le conoce como *estado especial de sujeción*.

Las obligaciones, y además los derechos que produce ese estado especial de sujeción integran la relación de servicios, que conforme a la Teoría del Órgano "... se establece con la persona titular del órgano en cuanto sujeto individual, distinto del ente público y potencialmente enfrentado al mismo..." ⁶⁴

Las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función pública; sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, toda vez que cuando tienden fundamentalmente a la realización de la prestación material del servicio su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de

⁶³ "La doctrina afirma que es preferible utilizar la expresión 'deberes' de los funcionarios públicos en lugar de 'obligaciones', a fin de que se acentúe el carácter predominantemente ético de la función del empleo público". Manuel Ma. Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1981, pág. 105. Sin embargo, de acuerdo con nuestro sistema jurídico consideramos más conveniente seguir hablando de *obligaciones*, que es el término que se utiliza en nuestra legislación.

⁶⁴ Juan Alfonso Santamaría Pastor, *op. cit.*, pág. 59.

conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, independientemente del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Las afirmaciones anteriores permiten hacer un primer planteamiento: La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido *prestacional* a que se refiere el nombramiento, contrato o designación, y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.⁶⁵

De esta manera tenemos que la contratación o el nombramiento del servidor público como técnico auditor, secretaria, dibujante, jefe de departamento, o director general, y la aceptación del cargo, obligará al beneficiario a realizar una serie de actos materiales que son propios del puesto y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular a que, además del exacto ejercicio de su función, ajuste su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que, independientemente del contenido de sus obligaciones prestacionales, su actuación deberá realizarse apegada a una ética particular.

Valores de la función pública

De acuerdo con lo expuesto, el cumplimiento de las prestaciones materiales a que están obligados los trabajadores del

⁶⁵ "La doctrina ha tratado de hacer una clasificación de los deberes. Se acepta una clasificación en deberes generales y deberes especiales, los deberes generales son los que obligan al funcionario como tal, sin tomar en cuenta los que le corresponden por desempeñar un cargo determinado. En cambio los deberes particulares son aquellos que están en la obligación de llenar por razón del cargo que se le ha encomendado". Manuel Ma. Díez, *op. cit.*, pág. 105.

Estado se rige por las normas de carácter laboral, con base en las cuales se califica su ejecución, en tanto que la valoración de su actuación como participantes del poder del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública.⁶⁶

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, la cual, en sus artículos 109, fracción III, y 113 establece que el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Es conveniente comentar que en la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como principios los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y el Congreso Federal eliminó el de economía, y cambió el de honestidad por honradez y el de eficacia por eficiencia.⁶⁷

⁶⁶ Generalmente estos principios éticos se dan por supuestos, o se derivan del contenido de las obligaciones funcionariales, puesto que las legislaciones de los diferentes países no los enuncian como principios, sino como "deberes" u obligaciones, *Vr. gr.* en la Argentina se habla de los deberes de lealtad, obediencia, jerarquía, dedicación, discreción, residencia y dignidad. Vid. Manuel Ma. Diez, *op. cit.*, págs. 116 y 120. En la legislación y la doctrina italiana se habla de los deberes de fidelidad, diligencia, exclusividad, dignidad, secreto y obediencia. Vid. Pietro Virga, *Il pubblico impiego*, Palermo, Editorial Universitarie, 1957, págs. 97-106.

⁶⁷ "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados". *Dictamen sobre el proyecto de reformas al Título IV Constitucional*. Cámara de Senadores, 14 de diciembre de 1982.

Aunque el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 1982 no explica la razón de este cambio, pues solamente se manifiesta en favor de la vigencia de los cinco valores aprobados,⁶⁸ debemos reconocer lo atinado de la modificación, ya que el valor "economía" sólo debe imputarse a los resultados, no a la actuación en sí, tal como se precisa en el tercer párrafo del artículo 134 de la propia Constitución.⁶⁹ De igual manera se explica el cambio del término "eficacia" por "eficiencia", ya que la eficacia es un concepto relativo a los resultados de una gestión, no a la forma de su manifestación. Finalmente, el término "honestidad" resulta apropiado respecto del comportamiento de las personas en general, y no en una función particular, para el cual se aplica el de "honradez".

Sin embargo, la sola enunciación de estos valores no es suficiente para el establecimiento del *status* del servidor público, ya que como principios éticos estarían sujetos a la valoración de la autoridad administrativa, que subjetivamente determinaría, según su criterio, cuando una conducta los

⁶⁸ "En este orden de ideas, las comisiones unidas que suscriben estimaron necesario que, respetando el principio de igualdad en la responsabilidad y espíritu de la iniciativa, se precisara que los representantes de elección popular e integrantes de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, únicamente fuesen reputados como servidores públicos para los efectos del Título Cuarto.

"En efecto, con la modificación que se introduce en el primer párrafo del artículo 108 se eluden controversias de orden teórico, respecto a la categoría jurídica de los representantes populares e integrantes de los Poderes Judiciales y, al propio tiempo, se mantiene el espíritu de la Iniciativa conservando la denominación de servidores públicos, con los alcances ya destacados anteriormente". *Dictamen sobre el proyecto de reformas al Título IV Constitucional*. Cámara de Senadores, 14 de diciembre de 1982.

⁶⁹ "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3er. párrafo, artículo 134, México, 1989, Editorial Porrúa.

violara, faltando al principio de certeza jurídica que es indispensable en las relaciones públicas, por lo que la propia Constitución estableció en el artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones, a fin de salvaguardar esos valores, que a continuación analizaremos:

a) Legalidad

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

b) Honradez

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de

la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.⁷⁰

c) Lealtad

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.⁷¹

d) Imparcialidad

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 1º, 12, 13, 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

⁷⁰ Manuel Ma. Díez, se refiere al deber de "dignidad" y al respecto afirma que "Este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales... En cuanto al ejercicio del cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo". Manuel Ma. Díez, *op. cit.*, pág. 120.

⁷¹ Conforme al "Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 17 de octubre de 1989, la lealtad de los miembros de ese órgano se debe al país, a la institución y corporación a que pertenecen, no a las personas.

e) Eficiencia

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

Obligaciones funcionariales

En cumplimiento del mandato constitucional, el legislador ordinario estableció en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, y señaló que su incumplimiento daría lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece.

Cada una de las obligaciones de referencia están directamente relacionadas con los cinco valores, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación puesto que, por ejemplo, al faltar a la lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se estaría faltando a la legalidad, lealtad y honradez.

No obstante esta interrelación, cada obligación tiene impreso un sello dominante de alguno de los cinco valores, por lo que, sólo para efectos didácticos buscaremos agruparlas respecto del valor que consideramos más significativo de ellos.

Responden fundamentalmente al valor de legalidad las obligaciones contenidas en las fracciones II, IX, XI, XII, XXI y XXII, considerando que su esencia está en el cumplimiento de la función con apego a la ley, puesto que el enunciado fundamental es que la actuación del servidor público se cumpla de acuerdo con el mandato legal. Estas obligaciones son:

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

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

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

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

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Respecto a la lealtad encontramos las obligaciones contenidas en las fracciones IV, VII, VIII, X y XX:

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

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en el año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

La honradez, como elemento básico se identifica en las fracciones III, VI, XV y XVI, que tienden a que la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones fundamentalmente se ajuste a este valor:

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

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

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona,

dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

Por su parte, el valor imparcialidad se identifica principalmente en las fracciones XIII y XVII, tendentes a evitar que en la actuación de los servidores públicos exista favoritismo hacia personas con las que tengan vínculo significativo que los hagan pronunciarse a su favor:

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, limitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o 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.

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar

o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Finalmente, el valor eficiencia se significa principalmente en las obligaciones a que se refieren las fracciones I, V, XIV y XIX, cuyo contenido se manifiesta respecto de la adecuada utilización de los medios:

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

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

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

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