

## CONSIDERACIONES EN TORNO AL SERVICIO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS

Eduardo ALCARAZ MONDRAGÓN  
Erik Iván MATAMOROS AMIEVA

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema*. II. *Delimitación de conceptos*. III. *Derechos humanos y servicio público*. IV. *Responsabilidad de los servidores públicos*.

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La cuestión de los derechos humanos es vital hoy en día para la ciencia jurídica, debe reconocerse el desarrollo, logrado de manera paulatina en los últimos años, de las ramas del derecho que se encargan de estudiar los medios de protección, tanto en el ámbito nacional como internacional, de los derechos reconocidos en tratados internacionales, los cuales en conjunto, constituyen el derecho internacional de los derechos humanos.

No se puede concebir un Estado en el que su gobierno permita la violación frecuente y sistemática de los derechos inherentes a cualquier persona, y en especial de sus ciudadanos. En los últimos años la mayoría de los Estados han realizado grandes esfuerzos por ampliar los medios de protección de los derechos humanos, lo cual implica reformas a sus ordenamientos internos con el fin de garantizar al gobernado el acceso a procedimientos que reparen el daño causado por la violación de prerrogativas y libertades a las que se han comprometido, pero en este punto es donde surge el problema que se pretende analizar en el presente trabajo, ya que la carencia de procedimientos adecuados mediante los cuales el Estado repare cualquier tipo de trasgresión a la esfera de derechos de las personas origina una situación de indefensión en la que todo tipo de abusos y arbitrariedades serán permitidos.

El acceso a un servicio público, a través de las actividades que realizan las personas que encarnan a los poderes estatales —tradicionalmente concebidos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial—<sup>1</sup> ha sido reconocido —como se confirmará más adelante—, como un derecho humano, tanto en el derecho interno de los Estados como en el aspecto internacional, a través del derecho internacional de los derechos humanos.

El problema que perseguimos es el de encontrar una respuesta a la situación de indefensión en que se encuentran los usuarios de los servicios públicos frente a una eventual alteración en la prestación de éstos, con el consecuente perjuicio que ello pudiera originarle.

En un primer aspecto, se estudiarán las categorías de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales, para, de manera posterior, contextualizar en ellos el acceso al servicio público. Finalmente, se hará una breve referencia a la responsabilidad que se produce por la mala actuación de los servidores públicos.

## II. DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS

### 1. *Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*

Hasta ahora, mucho se ha discutido sobre la correcta o incorrecta denominación de “derechos humanos”, “derechos fundamentales” y “garantías individuales”, en las que, incluso, se ha llegado a caer en el error de tomar dichos términos como sinónimos, sin tener en cuenta el contenido de éstos.

El estudio de los términos apuntados debe realizarse a partir de categorías, en la que cada una es contenido de la otra. Nos explicamos,

<sup>1</sup> Esta teoría ha sido en gran medida superada por la de división de funciones, atendiendo al hecho de la unidad del poder. Al respecto, un completo análisis del contenido de dicha teoría lo realiza María de la Luz González González, quien señala, con relación a la unidad del poder, que “es la forma técnicamente más perfecta de la dominación política, porque posibilita la orientación y ordenación más exacta y practicable del obrar social, o sea, la previsión y la imputación más firmes del comportamiento que funda y activa el poder del Estado; su exactitud y factibilidad se cimentan íntegramente en que la creación y ejecución jurídicas se asignan al poder del Estado, el que para estos fines, sostiene un aparato especial que se manifiesta comúnmente como la unidad de acción y decisión más fuerte dentro del territorio del Estado”, en *Valores del Estado en el pensamiento político*, 2a. ed., México, McGraw-Hill, 1997, p. 226.

las garantías individuales son derechos fundamentales, y éstos, a su vez, constituyen en su mayoría, el reconocimiento de un derecho humano.

En principio, los derechos humanos son prerrogativas inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo. Como apunta Sergio García Ramírez, “son prerrogativas, facultades o protecciones esenciales que todos los individuos tienen en virtud de su condición humana, sin más requisito, exigencia o consideración”.<sup>2</sup>

El derecho fundamental, dentro de cualquier sistema jurídico, será aquel que se encuentra previsto en el texto superior de un Estado, en específico, en la Constitución y los tratados internacionales, ya que éstos constituyen “Ley Suprema de toda la Unión”, conforme al mandato constitucional.<sup>3</sup>

A decir de Miguel Carbonell, “los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”.<sup>4</sup>

A su vez, Eduardo Soto Parra define a los derechos constitucionales como la

predeterminación constitucional de la conducta del Estado debida a un individuo en situación de exclusividad, se trata de una actividad humana, imperativamente protegida que genera un interés propio, excluyente y de titularidad diferenciada y que habilita a exigir una prestación también diferenciada, edificado sobre el reconocimiento de un poder de un sujeto concreto frente a otro (que generalmente es el Estado o la administración), imponiéndole a este obligaciones o deberes en su interés propio, que puede pedir hasta con tutela judicial.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 258.

<sup>3</sup> La cuestión del orden jerárquico de los distintos ordenamientos jurídicos en nuestro país ha sido tema de amplia discusión. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 133 constitucional, ha establecido diversos criterios. El más reciente de ellos establece que por encima de los tratados internacionales se encuentra la Constitución, y por debajo de éstos, las leyes federales que emanen del Congreso de la Unión.

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 5.

<sup>5</sup> Soto Parra, Eduardo, “Derechos de los administrados ante los servicios públicos”, *Servicio público. Balance y perspectivas*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1999.

En este orden de ideas, las garantías individuales constituyen el mecanismo de protección de un derecho humano, no debiéndose confundir la garantía con el derecho fundamental. Lo anterior ha quedado de manifiesto en la doctrina mexicana. Tal como lo ha demostrado en muchos de sus trabajos Héctor Fix-Zamudio, el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para *garantizar* algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno, una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.<sup>6</sup>

A decir de Eduardo Soto Parra,<sup>7</sup> las garantías constitucionales son entendidas como aquellos preceptos que sin llegar a ser norma jurídica independientemente atributiva de derechos a favor de los administrados, modelan y definen la actividad de la administración de manera que la violación, irrespeto o desconocimiento de la garantía hace incurrir a la autoridad en vicios en su actuación, y de responsabilidad eventual en el caso en que sea procedente. Son el correlativo de los derechos constitucionales, pues la existencia de esos principios asegura su vigencia efectiva.

Se debe tener especial cuidado en la diferenciación de las categorías anotadas en párrafos precedentes, ya que forman parte de un mismo sistema. De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, “la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos no debe llevarnos a pensar que se trata de categorías separadas e incomunicadas. Por el contrario. De he-

<sup>6</sup> Sobre el tema de la relación entre derechos humanos y garantías individuales, un interesante comentario lo realiza Héctor Fix-Fierro, al señalar que los derechos humanos son una categoría superior al de garantías individuales, y éstas constituyen el reconocimiento de un derecho humano por el Estado, a pesar del artículo 1o. de nuestra carta magna vigente, ya que “hay indicios para suponer que el Constituyente de 1917 no tenía una idea precisa de los que implicaban ambas concepciones (y, por lo tanto, tampoco pretendió zanjar la discusión), pero sí consideraba que los derechos debían quedar claramente establecidos y definidos en la Constitución, lo que se puso sobre todo de manifiesto al discutirse los derechos sociales. Hoy se acepta, más allá de las discusiones filosóficas, que los derechos pierden valor si, además, no existen los medios para hacerlos efectivos, es decir, que éstos son tanto o más importantes que la declaración del derecho mismo”, Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 1o. constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados-LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 7.

<sup>7</sup> *Cit.* nota 4.

cho, podríamos decir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados”.<sup>8</sup>

## 2. *Función pública y servicio público*

Al igual que los términos señalados en el apartado que precede, la función y el servicio públicos han sido términos que de manera frecuente son confundidos y utilizados como sinónimos; sin embargo, existe una clara diferencia entre ambos.

La función pública se refiere a la actividad esencial que realiza el Estado para su subsistencia.

En torno a la función pública, Alfonso Nava Negrete señala otro aspecto relevante de la misma, consistente en la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.<sup>9</sup>

La opinión anterior se desprende a partir de la idea de que el Estado no puede actuar como un ente autónomo en sí, sino que sus actos son efectuados por medio de personas físicas como resultado de la relación jurídica laboral que existe entre ellas y aquél. A decir de Sergio García Ramírez, “el Estado, los poderes de la Unión, las instituciones de la República, sólo existen verdaderamente en la medida en que encarnan en personas concretas. Éstos son los funcionarios, los empleados, los servidores públicos. En consecuencia, éstos son el Estado”.<sup>10</sup>

La función pública, en este sentido, es distinta a la actividad —por así decirlo— que representa el servicio público que prestan los trabajadores, “esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de ‘servicio’ y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el ‘servicio civil británico’”.<sup>11</sup>

El servicio público es la forma en que el Estado satisface las necesidades sociales, a través de los diversos órganos que lo integran. Como señala Jorge Fernández Ruiz, “a fin de definir al servicio público, es necesario establecer previamente su género próximo y su diferencia específica; en

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>9</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Función pública”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II (D-H), p. 1498.

<sup>10</sup> García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 269.

<sup>11</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 9, p. 1498.

cuanto a lo primero, diré que se trata de una actividad, y no de la organización que la tiene a su cargo”.<sup>12</sup>

Respecto de las diferencias específicas, la primera de ellas radica en que el servicio público consiste en una actividad que es técnica, por lo que requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos. Asimismo, es una actividad de carácter general, la cual consiste en la suma de necesidades individuales similares.<sup>13</sup>

Con los elementos anteriores, siguiendo al mismo autor, se puede afirmar que el servicio público es “toda actividad técnica sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, en beneficio indiscriminado de toda persona”.<sup>14</sup>

Cabe señalar que algunos autores consideran que la noción de servicio público comprende, en primer lugar, un elemento objetivo, material, funcional o teleológico, por cuanto hace referencia a una actividad prestacional dirigida a la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva de interés general, y, en segundo lugar, también puede comprender un elemento subjetivo, formal u orgánico. Tal cosa sucede cuando la titularidad de dicha actividad prestacional de que se trate se reserva al sector público.<sup>15</sup>

Cuando la noción de servicio público comprende ambos elementos, estamos frente a un servicio público en sentido estricto, mientras que si no comprende el segundo de los elementos antes mencionados se suele hablar de un servicio público en sentido amplio, es decir, en un sentido meramente objetivo, material o funcional. La diferencia radica en que en este último caso el ejercicio de la actividad prestacional en que consista el servicio público está a cargo de la iniciativa privada, mientras que en el otro supuesto se reserva dicha actividad al sector público, lo que implica un monopolio de gestión pública

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “La noción del servicio público y el artículo 115 constitucional”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 79.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Bacigalupo Saggese, Mariano, “Servicio público y derechos fundamentales”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 21, 2003.

Otra cuestión que debemos considerar es la relativa a los servicios públicos que son prestados por particulares, ya que no está claramente definido el marco jurídico aplicable a éstos en caso de que incurran en responsabilidad, así como los derechos de los usuarios frente a esta situación. Al respecto, podemos mencionar el proyecto de nueva Ley de Amparo presentado por la SCJN, en el cual se considera como autoridades responsables a los particulares que prestan un servicio que originalmente corresponde al Estado.<sup>16</sup>

Independientemente de quién preste el servicio al público, el usuario es un sujeto que para la satisfacción de sus necesidades más elementales depende del Estado o de otro particular, sin el cual la necesidad no puede verse satisfecha. De manera que el servicio es prestado en condiciones de monopolio u oligopolio, es decir, por unas cuantas personas estando dicha situación permitida por el Estado. En este caso, la situación de supremacía del servicio público es realizada con el consentimiento tácito o expreso del Estado.

Ahora bien, si lo que caracteriza a las normas que rigen las relaciones entre la administración y el administrado es que están dirigidas a proteger a este último por hallarse en una situación de subordinación frente a la administración, a fin de lograr un adecuado equilibrio jurídico en sus relaciones, es obvio que lo mismo sea aplicable a las relaciones entre el servidor público y el usuario, independientemente de que aquél sea un sujeto de derecho público o privado, la situación de indefensión y sumisión ante los proveedores necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos debe ser controlada por el sistema jurídico.

Derivado de lo anterior, resulta impensable actuar de manera diferente cuando se trata del Estado o de un particular que realiza una actividad monopólica con el afán de satisfacer las necesidades de la población, ya que la protección del derecho de acceso a un servicio público, al estar reconocida tanto en la Constitución como en tratados de los que México es parte, es obligatoria sin importar la persona jurídica que preste el servicio.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Exposición de motivos, Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>17</sup> Artículos 2o., 4o. y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### III. DERECHOS HUMANOS Y SERVICIO PÚBLICO

Como se expresó en los apartados anteriores, el servicio público constituye un derecho humano y fundamental para toda persona que se encuentre dentro de un Estado.

La cuestión de reconocer como un derecho humano el servicio público es de suma importancia, si se toma en cuenta que al serlo, toda persona deberá tener acceso a dicho servicio, sin que se pueda imponer costo o traba de cualquier tipo o género.

Por ello, en primer lugar en esta sección se ubicará la situación del ciudadano frente al servicio público, posteriormente su marco jurídico dentro del orden constitucional y se analizará la regulación en cuanto al acceso a éste de todo ciudadano para, de manera posterior, realizar el estudio de los instrumentos sobre derechos humanos que han reconocido el acceso al servicio público como un derecho inherente a toda persona.

#### 1. *El ciudadano como usuario de los servicios públicos*

El usuario es la razón de ser del servicio público. La existencia de necesidades públicas y de su cobertura está en la base de la categoría del servicio público, como se manifiesta en los grandes principios o leyes que lo rigen. Estas necesidades sociales y su atención son las que han justificado su universalidad, igualdad, continuidad, mutabilidad o adaptación de cada servicio en concreto, sin que por otra parte pueda considerarse que el interés general se identifica absolutamente o satisface exclusivamente mediante el servicio público.

A pesar de la afirmación anterior, de que el usuario es la razón de ser del servicio público, la realidad es que la opinión que los usuarios tienen de la atención que reciben por parte del Estado en la satisfacción de las necesidades generales por medio del servicio público es muy negativa. Se cuestiona la deficiencia de las prestaciones, la incorporación tardía de innovaciones tecnológicas, el alto costo a que se prestan, la discriminación en su otorgamiento, la corrupción de quienes se encargan de prestarlo, entre muchas otras inconformidades de la población.

Mucho se ha hablado de la libre competencia y, en este caso, de la participación de empresas privadas en la prestación de servicios públicos. El argumento principal de quienes apoyan esta posición es que brindaría mayor calidad en los servicios y reduciría los costos para los

usuarios. Lo anterior, bajo la condición de que se permita participar a diversas empresas en un régimen de libre competencia. Si bien es una muy buena propuesta para mejorar la calidad y reducir el costo, no es tan sencilla su implementación, ya que implicaría realizar una regulación integral en cuanto a su funcionamiento y, por supuesto, las sanciones aplicables en caso de incurrir en algún tipo de responsabilidad quienes se encarguen del servicio.

Lo anteriormente mencionado se refiere a la situación de los servicios públicos contemplados desde una perspectiva general, es decir, desde la visión del interés general de la colectividad, y que indirectamente se relaciona con la situación de cada usuario en particular, al poder beneficiarse de los servicios creados.

Es también oportuno analizar la situación individualizada de cada usuario en relación con el servicio.

Al respecto, se debe tener en cuenta la posición jurídica del usuario del servicio en la relación jurídica que se establece entre éste y el prestador de cada servicio público. En este caso, la relación jurídica que se presente va a ser distinta según la situación en que se concreta el servicio público, en especial en el caso de las irregularidades que se presenten en el otorgamiento del mismo, como puede ser el impedir el acceso al servicio, a su utilización y disfrute, o, bien, que éste no se preste en condiciones regulares y continuas, que no se indemnice en caso de sufrir algún daño o que el precio por su prestación sea excesivo. Esta posición se ve reforzada con el reconocimiento de determinados derechos fundamentales que le hacen ostentar un derecho subjetivo al disfrute de determinadas prestaciones, fundamentalmente de carácter social o asistencial.

## *2. Constitución y servicio público*

El servicio público, desde siempre, ha sido abordado dentro del cuadro estricto del derecho administrativo, y continúa estando regido por dicha disciplina; sin embargo, la evolución del derecho y de los sistemas jurídicos hacen casi imposible el estudio de una noción del mismo a la luz de una sola disciplina. La fragmentación de las instituciones impone, desde el punto de vista científico, analizar al servicio público en relación con otras ramas jurídicas, es especial con el derecho constitucional.

En efecto, hoy día no es posible estudiar una institución cualquiera sin tener en cuenta a la Constitución, y sobre todo en orden al conjunto de

principios y valores superiores que consagra en relación con los derechos y garantías fundamentales. En tal sentido, la evolución del ordenamiento jurídico nos obliga a buscar las fuentes del derecho administrativo en las normas y principios constitucionales.

La función unificadora del ordenamiento jurídico que la Constitución desempeña exige que haya un órgano al que corresponde la interpretación última de la carta magna. Ese órgano es, en nuestro sistema jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es, por tanto, a este alto tribunal a quien corresponde constituir la unidad de las leyes que regulan al servicio público, así como su coherencia con el texto fundamental, de tal modo que toda disposición sea conforme con los principios y valores en que debe basarse la actividad del Estado.

Es por ello que la interpretación de toda norma —incluidas las que regulan el sector de los servicios públicos— en un Estado de derecho ha de efectuarse teniendo en cuenta el contenido de la Constitución. Por supuesto, la configuración de la actividad interpretativa constitucional se caracteriza precisamente porque no tiene que permanecer indiferente ante los comportamientos de la sociedad; es decir, debe tomar en cuenta la situación de su población para atender de manera eficaz las necesidades, sin que con ello pretendamos concebir la interpretación constitucional desde un sociologismo jurídico extremo.

Como premisa del estudio de cualquier derecho contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe tener en cuenta el artículo 1o. de ésta, en el que se establece la generalidad en cuanto a la protección a todo individuo, sin importar nacionalidad, condición social, origen étnico o condición económica, por lo que se le deberá respetar en lo individual —y nos atreveríamos a afirmar que en lo social—, sus derechos fundamentales.

A lo largo del texto constitucional se advierte que existe la garantía de derechos que no se encuentran de manera *exclusiva* en el capítulo referente a las “Garantías individuales”, por lo que el sentido de protección del artículo 1o. constitucional —podríamos decir— se extiende a los demás derechos que se encuentran fuera del capítulo mencionado.

En la Constitución se hace referencia al servicio público en diversos artículos, que dan dos connotaciones de dicho servicio, relacionados con el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales —fin del servicio público— y la relativa a la prestación del trabajo personal del servidor del Estado. Los artículos que expresamente hacen referencia al

servicio público son los siguientes: 3o., fracción VIII; 27, párrafo VII; 28, párrafo XI; 73, fracción XXV; 110, párrafo III; 123, apartado A, fracción XXVIII, y 132. Por lo que se refiere al trabajo personal de los servidores del Estado, se encuentran los artículos 5o. y 13 de la carta magna; además de los artículos 108 a 114, que en conjunto conforman el título relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, y una innovadora y muy interesante figura: la responsabilidad patrimonial del Estado.

### *Clasificación de los servicios públicos constitucionales*

El criterio que se utiliza para diferenciar los servicios públicos contenidos en la Constitución es el relativo a la posibilidad de que sea prestado por particulares o a la exclusividad con que cuenta el Estado para realizar dicha actividad. De acuerdo con José Araujo Juárez,<sup>18</sup> se puede hacer una clasificación de la siguiente manera:

i) *Servicios públicos constitucionales de “primer rango”*. En tal sentido, la existencia de bases constitucionales diferentes nos lleva a comprender dentro de este rubro a aquellos vinculados a las funciones de soberanía del Estado, y comprenderá los siguientes:

- Servicios públicos garantes de la seguridad y el orden público. Siendo que uno de los deberes impuestos al Estado por la Constitución es la garantía de la seguridad de las personas y los bienes de los ciudadanos, exigirá para su puesta en ejecución el servicio público de la justicia y el servicio público de la fuerza pública.
- Servicios públicos garantes de la soberanía económica y financiera del Estado. La soberanía del Estado se manifiesta también a través de prerrogativas destinadas a asegurar su independencia económica y financiera mediante el servicio público de emisión de moneda y el de recaudación fiscal.
- Servicios públicos garantes de la soberanía externa del Estado. Finalmente, se encontraría dentro de esta categoría al servicio público diplomático.

<sup>18</sup> Araujo Juárez, José, “Los derechos fundamentales económicos y el derecho de los servicios públicos”, *Servicio público. Balance y perspectivas*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1999.

En efecto, se consideran servicios públicos constitucionales de “primer rango”, aquellos donde los derechos o libertades públicos se beneficiarían de una protección constitucional más profunda que otros, tales como la libertad de asociación, de libre expresión del pensamiento y de opinión, aun el pluralismo de la expresión de ideas y de opiniones.

ii) *Servicios públicos constitucionales de “segundo rango”*. Es sabido que las Constituciones proclaman derechos fundamentales de naturaleza económica y social, los cuales demandan, en vista de su materialización, la intervención del Estado, principalmente mediante este tipo de servicios públicos.

En tal sentido, los servicios públicos constitucionales serán calificados de “segundo rango”, en la medida en que el ejercicio de los derechos fundamentales de naturaleza económica y social autoriza, bajo ciertas condiciones, la participación del sector privado en la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En este orden de ideas, es posible realizar una división de los servicios públicos de “segundo rango”, de la siguiente manera:

- Servicios públicos de protección de la economía nacional. Son los referentes al servicio público nacional, que interesaría al país en su conjunto y se extiende a las dimensiones de la colectividad. Éstos se consideran como claves para la economía nacional, tales como transporte, puertos y, en general, vías de comunicación.
- Servicios públicos de protección de la vida intelectual. Dentro de esta categoría cabría mencionar la existencia de servicios públicos de la formación profesional, de la cultura y de la enseñanza.
- Servicios públicos de protección de la vida material. De este tipo de servicios se derivan obligaciones constitucionales de creación y funcionamiento del servicio público de protección a la salud, del servicio público de la seguridad social y servicio público del turismo.

### *3. El derecho internacional de los derechos humanos y el servicio público*

Actualmente, el derecho internacional de los derechos humanos se concibe a partir del reconocimiento que de éstos se hace en los diversos

tratados, convenciones y declaraciones que en los ámbitos regional y universal, los Estados han llevado a cabo.

En nuestro sistema jurídico, los tratados internacionales revisten una gran importancia en lo que se refiere a la complementariedad del sistema jurídico interno, ya que por mandato constitucional, la propia Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales constituyen “Ley Suprema de toda la Unión”.

Dicho precepto ha sido motivo de numerosas y diversas interpretaciones. Algunos autores se refieren a la igualdad que debe haber entre los preceptos que la misma Constitución establece, con las leyes federales y los tratados internacionales. Otros más se refieren a la supremacía constitucional sobre cualquier otro ordenamiento jurídico existente en México.

En este sentido, compartimos la idea de la complementariedad que debe existir en el sistema jurídico mexicano, a través de la especialización o grado de avance que se encuentre en cierta materia.

Es notorio el avance mayúsculo que en materia de derechos humanos se ha efectuado desde el aspecto internacional, sobre las legislaciones internas.

Por lo que se refiere a nuestro país, el *corpus iuris* americano<sup>19</sup> —como acertadamente se ha referido el doctor Sergio García Ramírez— pertenece al sistema interamericano de protección a los derechos humanos, constituye el más importante y amplio sistema de protección internacional de los derechos humanos en México.

En el sistema interamericano de derechos humanos, el instrumento jurídico de mayor relevancia es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las implicaciones que su adhesión conlleva.

Ahora bien, el servicio público, como un derecho humano, debe ser analizado conforme a los caracteres esenciales del mismo; es decir, la generalidad, la igualdad o uniformidad, la regularidad y la continuidad.

### A. Generalidad

La generalidad consiste en la posibilidad de que toda persona use el servicio público, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

<sup>19</sup> En este sentido, *cfr.* García Ramírez, Sergio, “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 117, septiembre-diciembre de 2006, p. 637.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el solo hecho de serlo, toda persona, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar dicho servicio sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del mismo.<sup>20</sup>

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita en 1948 por los Estados integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, se establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1); toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna (artículo 2); todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja la Declaración y contra toda provocación a tal discriminación (artículo 7).

### B. *Igualdad o uniformidad*

La igualdad es uno de los derechos humanos que mayoritariamente ha sido reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. De esta manera, el servicio público, al tener como carácter esencial a la igualdad, se relaciona de manera directa con un derecho humano más, a decir de Jorge Fernández Ruiz, “La generalidad, tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos”.<sup>21</sup>

Al respecto, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la misma. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o

<sup>20</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Los servicios públicos municipales”, en Valencia Carmo-  
na, Salvador, *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM- Instituto de Inves-  
tigaciones Jurídicas, 2005, p. 66.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 66 y 67.

de cualquier índole, origen nacional social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social.

A su vez, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, del 21 de diciembre de 1965, se define a la discriminación de la siguiente manera: "... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia... que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales".

En cuanto al acceso de los usuarios al aprovechamiento indiscriminado de los servicios públicos, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, se señala, en el segundo párrafo del artículo 3o., que: "toda persona tendrá acceso en condiciones de igualdad a todo lugar o servicio destinado al uso del público, sin distinción por motivos de raza, color u origen étnico".

De acuerdo con Enrique Silva Cimma, el servicio público es uniforme, porque habiendo sido establecido en beneficio o interés de toda la colectividad sus prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que dentro de un mismo orden se encuentren en condiciones de solicitar sus beneficios.

Es posible que en algunos casos se establezcan distintas modalidades o categorías referentes al acceso a los servicios públicos, siempre y cuando todos los usuarios de cada categoría o modalidad reciban el mismo trato, caso en el cual estaríamos frente a una diferenciación y no discriminación. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en los siguientes términos:

... por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de divinidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma a la dignidad humana... Existen, en efecto, ciertas desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia.<sup>22</sup>

No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón, o a la naturaleza de las cosas. De ahí que pueda

<sup>22</sup> Corte IDH, opinión consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica, relacionada con la naturalización, serie A, núm. 4, párrs. 52-68.

afirmarse que no existe discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parte de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresan de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que en manera alguna repugnan a la esencial unidad y divinidad de la naturaleza humana.<sup>23</sup>

### C. Regularidad

La regularidad del servicio público se vincula con la normatividad jurídica que lo regula, cuya ausencia propinaría la irregularidad, anormalidad y deficiencia del mismo. La irregularidad del servicio trae consigo la responsabilidad para el prestador del mismo, así como la de la autoridad que debe controlar y cuidar la vigilancia de dicho servicio.<sup>24</sup>

### D. Continuidad

El servicio público no debe ser interrumpido en aquellas situaciones en que de manera específica y dada su naturaleza deba ser llevado a cabo conforme lo establezca su propia regulación. En este sentido, “la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo servicio; conforme a esa modalidad deberá evitarse toda interrupción y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible”.<sup>25</sup>

## IV. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los derechos humanos se relacionan en gran medida con la figura de la responsabilidad, la cual es correlativa a la lesión jurídica, es decir, el daño a una situación jurídicamente protegida. No puede existir un derecho

<sup>23</sup> Tomado de O'Donnell, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, Lima, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 375.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>25</sup> *Idem*.

sin la correlativa obligación o deber, en este caso del Estado, de garantizar la protección de los derechos. En materia de administración pública, dichos deberes, así como la responsabilidad en que se puede incurrir por su incumplimiento, deben estar reglamentados, de tal forma que no exista violación al principio de legalidad en que debe basarse toda actuación del Estado. Ahora bien, según la doctrina, existen muchos tipos de responsabilidad, pero principalmente tres, que a continuación conceptuamos:

*Responsabilidad individual:* es la que surge por el acto, hecho u omisión de una persona natural o jurídica (física o moral). En cuanto a las personas naturales, puede ser penal, civil o administrativa; en cuanto a las personas jurídicas, puede ser sólo civil, y se traduce siempre en una prestación de contenido pecuniario.

*Responsabilidad pública:* es la que surge contra un sujeto de derecho determinado que se inserta dentro del Estado, por el ejercicio de funciones atribuidas directamente por una norma jurídica que otorga potestades públicas o del poder público. Su contenido es absolutamente asimilable a la responsabilidad civil atribuible a los particulares, aunque su procedencia sea diferente.

*Responsabilidad societaria:* es la responsabilidad de la sociedad por la conducta lesiva de un sujeto determinado. Sólo procede en aquellos sistemas en que se obliga a la sociedad a un deber genérico a la solidaridad que tiene como correlativo la existencia de esta responsabilidad. El resarcimiento del sujeto jurídicamente afectado que ella implica es asumido totalmente por el Estado, como gestor del interés general, que a través de la potestad tributaria lo distribuye en la sociedad, aunque el daño no lo haya causado él en el uso de sus atribuciones. Estas consideraciones exigen analizar el tema relativo a las personas encargadas de prestar el servicio público, ya que en gran medida de ellas depende el buen resultado en la satisfacción de las necesidades generales de la población; por ello, en el presente trabajo nos enfocaremos en la *responsabilidad individual*, analizando cada uno de sus tipos: civil, penal o administrativa. En algunos países existe la responsabilidad política; tal es el caso de México, por lo que también será objeto de nuestro estudio.

Es importante mencionar que en los años recientes en México se ha implementado el servicio profesional de carrera, con el que se pretende mejorar en la selección del personal que labora en la administración pública, el cual, aunque es una muy buena medida, no representa una solución real al problema de ineficiencia causado por la falta de profesionalización del

servicio público. Por ello es necesario desarrollar métodos de vigilancia y corrección del actuar de servidores públicos, así como establecer procedimientos mediante los cuales los individuos puedan denunciar irregularidades y así se pueda determinar una sanción en caso de que incurran en responsabilidad, ya sea penal, civil, política o administrativa.

La responsabilidad de los servidores públicos es independiente al régimen laboral al que éstos se encuentren sujetos, pues tal carácter se da en torno a la “relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral”.<sup>26</sup>

La definición de servidor público, para el ordenamiento jurídico mexicano, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, que a la letra dispone: “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”.

De la definición constitucional se desprende y verifica la relación de trabajo que debe existir entre las personas que prestan el servicio y la actividad de éstas en el propio gobierno, situación que ha generado grandes conflictos en los casos en que el servicio público sea prestado por particulares, en el entendido de que no se encuentran en una relación de trabajo propiamente dicha, por lo que el marco jurídico a que deben someterse es distinto.

Respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, ésta puede ser de distinta naturaleza: a) penal, b) civil, c) política, y d) administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a los tipos de responsabilidad, su naturaleza y principios que rigen su procedimiento, tal y como se puede apreciar en el siguiente criterio:

Novena Época, instancia: Pleno, fuente: Apéndice 2000, t. I, Const., P. R. SCJN, p. 1731, tesis: 2489, tesis Aislada, materia(s): constitucional.

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

<sup>26</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, 5a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2002, p. 205.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A). La 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). La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C). La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D). La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, 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 coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94.- Federico Vera Copca y otro.- 23 de octubre de 1995.- Unanimidad de once votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III, abril de 1996, página 128, Pleno, tesis P. LX/96.

### 1. *Responsabilidad penal*

Como hemos sostenido en párrafos precedentes, a nivel constitucional se establece la responsabilidad de los servidores públicos. En ella se encuentra comprendida la responsabilidad penal.

La responsabilidad penal atiende a la necesidad de castigar a las personas que realicen conductas típicas que se encuentren prohibidas en el Código Penal y que lesionen bienes pertenecientes a toda la sociedad; es decir, la responsabilidad de los servidores públicos guarda estrecha relación con la democracia. En este punto, cabe señalar lo que se contiene en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros

ni tribunales especiales. Los servidores públicos que comentan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Marco Antonio Díaz de León anota, y con razón, que la responsabilidad penal de servidores públicos es

una manifestación del poder político de castigar —ex profeso manifestado como menoscabo penal de bienes jurídicos— destinado a sancionar y prevenir mediante la ejecución forzada de las penas, los delitos cometidos por los servidores públicos. Los fines perseguidos por el Estado, mediante esta responsabilidad, son proteger bienes jurídicos penalmente tutelados relacionados con el desempeño del servicio público.<sup>27</sup>

Ahora bien, para poder señalar cuáles son los casos en que un servidor público incurre en responsabilidad penal, así como las autoridades encargadas de conocer de dichas conductas, en la Constitución se establece, en el párrafo primero del artículo 109, la competencia para conocer de dicha responsabilidad a las autoridades del fuero federal como del local, al señalar que “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...”.

En razón de lo anterior, se debe tomar en cuenta la distribución de competencias señalada en el artículo 124 constitucional, en el que las facultades que no están expresamente concedidas por la carta magna a la Federación, se entienden reservadas a los estados, lo que hasta ahora se conoce como “facultades residuales”.

Las conductas que establecen los delitos cometidos por los servidores públicos serán aquellas que se encuentran previstas en el código penal respectivo, tal y como se desprende de la lectura de la fracción II del artículo 109 de nuestra carta magna, que dispone que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

<sup>27</sup> Díaz de León, Marco Antonio, “La responsabilidad penal de los servidores públicos”, *Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LVI Legislatura*, H Cámara de Diputados, año V, nueva época, núm. 8, abril-mayo de 1996, p. 96.

La Constitución, en el artículo 109, penúltimo párrafo, se refiere expresamente al enriquecimiento ilícito de servidores públicos, el cual deberá ser penalmente castigado y tipificado por leyes de cualquier rama jurídica. Dicho enriquecimiento será castigado, por las leyes penales, con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Todo ciudadano “bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba” cuenta con la facultad de denunciar ante la Cámara de Diputados, a todo servidor público, por la probable comisión de alguna conducta delictiva, como lo dispone el artículo 109 constitucional, último párrafo.

Para que una persona pueda ser castigada penalmente por alguno de los delitos que se encuentran regulados en el apartado relativo a servidores públicos, deben reunir una calidad especial.

En un primer aspecto, deben ser considerados como servidores públicos aquellos sujetos que se encuentran contemplados en los artículos 32, 41, 49, 108, 109, 111, 115 y 124 constitucionales.

La especialidad de la responsabilidad penal de los servidores públicos cuenta con una doble explicación: una objetiva, que se constituye por el servicio público, y otra subjetiva, que responde al sujeto propiamente dicho, es decir, al servidor público.<sup>28</sup>

Para que algunos servidores públicos puedan ser procesados penalmente será necesaria una declaración de procedencia. Sólo requieren de dicha declaratoria los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 111, párrafo 1o.).

<sup>28</sup> En este sentido, Marco Antonio Díaz de León anota que en sentido objetivo “el servicio público denota toda la actividad del gobierno estatal”. Por lo que se refiere al aspecto subjetivo, “los servidores públicos son los sujetos o personas de quienes se sirve el Estado para que lo representen en el desempeño del gobierno y para conseguir los fines (del mismo)”. *Ibidem*, p. 98.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento de declaratoria señalado para los servidores públicos del ámbito federal; sin embargo, en los supuestos de servidores locales la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda (artículo 111, párrafo quinto).

La declaración de procedencia solamente implica la remoción de inmunidad de alguno de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, sin que la remoción de dicha prerrogativa implique un juzgamiento por parte de la Cámara de Diputados. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, diciembre de 2004, p. 1122, tesis: P. LXVIII/2004, tesis Aislada, materia(s): Constitucional

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como “desafuero”), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (“fuero”) que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo

—en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño— quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cosío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Respecto a la responsabilidad penal de los servidores públicos, el Código Penal federal contiene el título décimo, intitulado “Delitos cometidos por servidores públicos” y un título undécimo, denominado, a su vez, “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, conformados en total por 22 artículos.

Los delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos consisten en: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito, ejercicio indebido del propio derecho, y los delitos contenidos en el artículo 225, referentes a los delitos contra la administración de justicia.

La lista de conductas típicas contenidas en el Código Penal para el Distrito Federal es mayor que en el Código Penal federal, contenidas en el título décimo octavo, intitulado “Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos” y el título vigésimo, denominado “Delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos”, con un total de 41 artículos.

De esta manera, los delitos que pueden ser cometidos en el fuero común en el Distrito Federal son: ejercicio ilegal y abandono del servicio público, abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, coalición de servidores públicos, uso ilegal de atribuciones y facultades, intimita-

ción, negación del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, usurpación de funciones públicas, denegación o retardo de justicia y prevaricación, tortura, omisión de informes médico-forenses, evasión de presos, delitos en el ámbito de la procuración de justicia contenidos en el artículo 293, delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia contenidos en el artículo 299, y delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal contenidos en el artículo 303.

El penúltimo párrafo del artículo 111 constitucional establece las reglas para la aplicación de sanciones, que deberán ser acordes con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

## 2. Responsabilidad civil

A diferencia de las responsabilidades penal, política y administrativa, la responsabilidad civil de los servidores públicos no se está prevista en el artículo 109 constitucional.

Sin embargo, el artículo 111, párrafo octavo, se refiere a las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, lo que permite interpretar que además de los tres tipos de responsabilidad, anotados *supra*, los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad civil.

Para que proceda la demanda civil en contra de un servidor público, el mismo numeral establece que no se requerirá de declaración de procedencia.

La responsabilidad patrimonial del Estado al causar daños y perjuicios lo obliga a resarcir a los particulares cualquier afectación en su patrimonio, lo cual se traducirá en una reparación de carácter pecuniario. Lo mismo sucede en cuanto a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones vulneren la esfera jurídica de los particulares.

## 3. Responsabilidad política

El artículo 109, fracción I, de la Constitución, establece aquellos casos en que se seguirá juicio político, conforme a lo dispuesto en el artículo 110 constitucional.

En este aspecto,

la responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>29</sup>

Así, el artículo 109, fracción I constitucional, establece:

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 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.

Según la doctrina, el juicio político tiene como antecedentes remotos al *impeachment* inglés, y como antecedente inmediato al *impeachment* norteamericano.<sup>30</sup>

Es una función materialmente jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones formalmente políticas, y que cuenta con formalidades jurisdiccionales que se deben respetar.

Se concibe a la justicia política como un juicio ético-administrativo, en contra de personas que encuentran en la política su actividad profesional, y que como consecuencia de su actuar han causado un daño, por lo que son acreedoras a una sanción de naturaleza política, como lo es la remoción del cargo, e incluso su inhabilitación.

#### 4. *Responsabilidad administrativa*

Este tipo de responsabilidad se encuentra contenida en el artículo 109, fracción III, constitucional, y se traduce en la aplicación de sanciones de carácter administrativo, que se impongan a los servidores públicos a causa de sus actos u omisiones que afecten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus

<sup>29</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Diccionario jurídico mexicano*, cit., p. 2632.

<sup>30</sup> Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 324 y 325.

empleos, cargos o comisiones. Dichos actos se encuentran contemplados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>31</sup> cuyo incumplimiento puede dar lugar a las siguientes sanciones:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.<sup>32</sup>

Es importante señalar que en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se establece un catálogo de obligaciones (24 fracciones en total), encomendadas a los servidores públicos a nivel federal.

Al respecto, para fines del presente estudio, sobresale la obligación impuesta a todo servidor público de “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” (artículo 8o., fracción I, LFRASP), puesto que ahí se establecen, a nuestro parecer, los elementos que integran al servicio público, como ya se ha señalado en párrafos precedentes.<sup>33</sup>

Finalmente, en el numeral citado se establece que el incumplimiento a lo dispuesto en LFRASP 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.

<sup>31</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo del 2002), se derogaron diversos títulos del ordenamiento en cita únicamente en lo que se refiere al ámbito federal. Entre dichos títulos se encuentra el tercero, que a su vez contiene el artículo 47 en análisis.

<sup>32</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio...*, cit., p. 218.

<sup>33</sup> Véase capítulo II.2.