

El Derecho Disciplinario y la aplicación de sanciones a servidores públicos en México

Juan Pablo Betancourt Rodríguez 

Recibido: 17 de septiembre de 2025 / Aceptado: 27 de noviembre de 2025 / Publicado: 9 de enero de 2026
Sección: Artículos

Resumen: El presente artículo evoca antecedentes del Derecho Disciplinario, desde el juicio de residencia en la Constitución de Apatzingán hasta la evolución en constituciones posteriores (1824, 1836, 1857, 1917). Destaca la ausencia inicial de un régimen disciplinario específico y su enfoque en responsabilidades penales y políticas. Se analiza la reforma de 1982, que introduce la responsabilidad administrativa constitucional; la de 2002, que incorpora la responsabilidad patrimonial del Estado; la de 2006, que amplía competencias a tribunales contencioso-administrativos (sin prosperar por falta de leyes reglamentarias); y la de 2015, que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, abrogando leyes previas y estableciendo la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Palabras clave: Derecho Disciplinario, responsabilidades administrativas, servidores públicos, corrupción.

Abstract: The present article evokes antecedents, from the residency trial in the Constitution of Apatzingán to the evolution in subsequent constitutions (1824, 1836, 1857, 1917), highlighting the initial absence of a specific disciplinary regime and its focus on criminal and political responsibilities. It analyzes the 1982 reform, which introduces constitutional administrative responsibility; the 2002 reform, which incorporates the State's patrimonial liability; the 2006 reform, which expands competencies to contentious-administrative courts (without prospering due to lack of regulatory laws); and the 2015 reform, which creates the National Anti-Corruption System, abrogating prior laws and establishing the General Law on Administrative Responsibilities.

Keywords: Disciplinary Law, administrative responsibilities, public servants, corruption.

1. Antecedentes del Derecho Disciplinario en México

1.1 Antecedentes

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su tratado *El derecho disciplinario de la función pública* precisa como primer antecedente el Título IV constitucional de 1814, ya que una de las primeras instituciones de procesos disciplinarios que tenían como objeto regular las responsabilidades administrativas en México fue la Constitución de Apatzingán, normativa inspirada en el *juicio de residencia* de la época colonial, que tenía como finalidad conocer el desempeño de las autoridades con motivo de quejas presentadas por particulares.¹

Dicho juicio consistía en evaluar a los virreyes al final de su encargo, mediante el cual eran analizadas y resueltas las quejas que existieran en contra de ellos; esto se hacía a su regreso a España durante el periodo de la dominación española, lo que podría, precisamente, entenderse como una auditoría en la actualidad.

Por primera vez en México, la Constitución de 1824 comprendía una regulación de responsabilidades para el presidente de la república, senadores, secretarios de Estado y empleados públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 comprendían un esquema de responsabilidades políticas y penales, sin que se reconociera un régimen de autoridad disciplinaria para superiores jerárquicos, posiblemente por la autoridad discrecional y absoluta de disciplina sobre sus superiores.

Luego, con la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades administrativas, los legisladores fueron omisos en implementar responsabilidades administrativas para los servidores públicos; solo comprendían un régimen de naturaleza penal y política.

Por otra parte, de acuerdo con José Ramón Cossío Díaz en su obra *Gobernanza, jueces y democracia*: “Lo que sí contenía la Constitución de 1857 fue la inclusión del Título IV, de las responsabilidades de los funcionarios públicos. La finalidad era tener un sistema de responsabilidades funcional, ya que el propio dictamen de la ley establecía que, hasta hoy, la responsabilidad

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, INAP, 1990, p. 55.

no solamente de altos funcionarios sino de sus inferiores ha sido ineficaz, cuando no imposible”.²

Resulta relevante destacar que las únicas dos leyes que reglamentaron el Título IV en materia de delitos, faltas oficiales y delitos comunes fueron la “Ley Juárez”, del 3 de noviembre de 1870, y la “Ley Porfirio Díaz”, del 6 de junio de 1886, en las que tampoco se reconoció previa regulación alguna en materia de faltas disciplinarias para empleados estatales.

En el caso de los gobiernos liberales, Enrique Krauze enfatiza lo siguiente: Los liberales de la Reforma tuvieron todas las cualidades cívicas, incluidas, por supuesto, la honradez (Juárez pedía préstamos personales para sobrevivir). Pero, como sabían que los hombres son falibles, crearon una Constitución que limitaba las fallas de un posible ejecutivo dispendioso o corrupto por tres vías: la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y una prensa libre. Estas instituciones llamaron a cuentas al expresidente Manuel González.³

Contradictoriamente, el impago decretado por Juárez a la deuda externa resultó en la alianza de los “conservadores” que provocó dos intervenciones francesas. Posteriormente, Juárez hizo un gobierno itinerante y se exilió de México, lo que concluyó en el gobierno francés en nuestro país. Ante dicha interpretación es patente que ese decreto incumplió un pacto jurídico, en el que no existió sanción para Juárez ni responsabilidad por los perjuicios ocasionados a los mexicanos.

Durante el régimen de Porfirio Díaz la corrupción continuó en México, según Roderic Ai Camp, quien dice:

En gran medida generó favoritismo individual, a quienes les daba grandes recompensas económicas; estimulaba la dependencia de su generosidad personal y la del gobierno en general. Esa técnica, que Díaz usó con liberalidad para apaciguar a sus opositores y recompensar a sus amigos, produjo corrupción en todos los niveles de la vida política y alimentó la convicción de que los cargos políticos eran recompensas de las que el ocupante podía sacar provecho en lugar de responsabilidades públicas.⁴

2 Cossío Díaz, José Ramón, *Gobernanza, jueces y democracia*, Tirant lo Blanch, 2022, p. 56.

3 Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, 2019 <https://enriquekrauze.com.mx/breve-historia-de-la-corrupcion/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2025)

4 Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, 2019 <https://enriquekrauze.com.mx/breve-historia-de-la-corrupcion/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2025)

Paradójicamente, la administración de Porfirio Díaz se caracterizó por el desarrollo de las vías de comunicación, del ferrocarril, telégrafo, acueductos, plantas de vapor e hidroeléctricas; impulsó la educación, las artes y la cultura; logró equilibrio en la administración del país, lo que le permitió consolidar su poder político.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, vigente a la fecha, en su texto original contempló en el Título IV las responsabilidades de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación. En el texto original regula los delitos comunes y oficiales de los servidores públicos y, debido a una falta de emisión de una ley reglamentaria en materia de responsabilidades, entre 1917 y 1940 solo fue aplicado el Código Penal Federal para sancionar como delitos las faltas que cometían los servidores públicos.

Durante su vigencia se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados. En ella se reglamentó la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos; también denominada “Ley Cárdenas”, publicada el 21 de febrero de 1940, reformada durante la administración del expresidente José López Portillo y Pacheco, conocida también como “Ley Portillo”, publicada el 4 de enero de 1980, la cual mantuvo las mismas deficiencias al no haber regulado responsabilidades en el aspecto disciplinario.

Por lo que corresponde a la administración presidencial de Lázaro Cárdenas, el historiador Enrique Krauze expresa que “la reforma agraria cardenista revirtió en buena medida el saqueo. Por lo demás, comparada con la corrupción de la etapa institucional, la de los generales parecía juego de niños”⁵.

Cabe resaltar que, en el periodo de la reforma constitucional de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, entonces presidente de México, como medida para combatir la corrupción, reformó el Título IV constitucional, en virtud de que las leyes vigentes habían sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas para combatir la corrupción.

Por lo que, bajo el lema “renovación moral de la sociedad”, dio marcha a la reforma en la que se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, clasificadas en responsabilidad penal, administrativa y civil. Con esta reforma se introduce y eleva a rango constitucional la responsabilidad

⁵ Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, 2019 <https://enriquekrauze.com.mx/breve-historia-de-la-corrupcion/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2025).

administrativa de los servidores públicos, y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia.

Entre lo más importante, el artículo 109 fracción III cita una serie de principios a observar en el desempeño de la función pública, al establecer que si el servidor público con sus actos u omisiones afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño habría una sanción administrativa.

Además, se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tuvo atribuciones para conocer, investigar y sancionar a los servidores públicos en materia de responsabilidades administrativas. Con base en diversas reformas y adiciones de la ley antes mencionada se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese sentido, en el caso del Poder Ejecutivo fue implementado un sistema de responsabilidades administrativas a cargo de una secretaría de Estado que, en 1982, incluyó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya finalidad primordial consistía en la planeación y organización del sistema de control y evaluación gubernamental, así como en inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, además de llevar a cabo funciones de fiscalización.

Después (1994) cambió su denominación a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de otorgarle nuevas facultades con el propósito de modernizar y controlar la función ejecutiva, de manera adicional a la que correspondía en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos, adoptándose así como principio en materia de control la rendición de cuentas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reguló el juicio político y la declaración de procedencia; se ocupó de la responsabilidad administrativa y el registro de situación patrimonial. Con la reforma del 4 de diciembre de 1997 se agregó el título quinto sobre las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

En asombroso contraste, destaca Stephen D. Morris: “la firme posición de Salinas contra la corrupción contribuyó a señalar la administración de De la Madrid como el sexenio de la impunidad, seguido por la protección a

los caciques sindicales, a los especuladores, narcotraficantes y a la policía, así como por el fraude electoral”.⁶

Aunque se expusieron diversos señalamientos en contra de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari fue él quien, durante y al fin de su administración, propuso e impulsó las reformas al Título IV constitucional que dieron lugar al nacimiento del sistema de responsabilidades administrativas en México.

1.2 *Reforma constitucional de 2002*

El 14 de junio de 2002 fue publicado el decreto por el que se modificó la denominación del Título IV y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política Mexicana. Ahí se habla la responsabilidad patrimonial del Estado –que está íntimamente relacionada con las responsabilidades de los servidores públicos–, y que establece que en la actividad administrativa irregular del Estado que cause daños a los particulares y requiera indemnización se puede fincar otro tipo de responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.

Dentro de la administración pública federal compete a la Secretaría de la Función Pública aplicar dicha ley, mientras que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la ley corresponderán a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Posteriormente, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió nuevamente su denominación a Secretaría de la Función Pública (año 2003), con motivo de la expedición por parte del Poder Legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para que dicha dependencia dirigiera, organizara y operara el Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

Con ello, el Congreso de la Unión, en 2002, expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tenía por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de las responsabilidades administrativas en que podían incurrir los servidores públicos al vulnerar los principios

⁶ D. Morris, Stephen, *Corrupción y política en México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992, p. 57.

de legalidad, imparcialidad, honestidad, lealtad y eficiencia, y en donde se establece, dentro de las facultades para la aplicación de dicha ley, al Poder Judicial, derogándose en consecuencia los títulos primero –por lo que se refiere a la materia de responsabilidad administrativa–, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida en 1982, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Durante la administración de Vicente Fox se impulsaron y desarrollaron políticas de transparencia y acceso a la información, y el 11 de junio de 2002 se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, instrumento fundamental en el combate a la corrupción.

1.3 Reforma constitucional de 2006

El 4 de diciembre de 2006 fue reformado el artículo 73 y se estableció que los tribunales de lo contencioso administrativo, además de las atribuciones para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, tendrían competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades, reforma que no prosperó por falta de expedición de las leyes reglamentarias respectivas.

Cabe precisar que para el año 2010 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local se desincorporó del gobierno del estado de Durango para formar parte del Tribunal de Justicia del Estado de Durango, atendiendo en gran medida a la reforma anteriormente citada y para la cual se consideró, propiamente, que la nueva competencia integrada de sancionar a los servidores públicos era de carácter jurisdiccional, lo que fue revocado mediante acuerdo de desincorporación en noviembre de 2017, emitido por el Pleno del Tribunal de Justicia del Estado de Durango.

1.4 Reforma del 27 de mayo de 2015

El hartazgo social, la exigencia de la sociedad civil, la academia a través de la comunidad científica, los medios de comunicación y los partidos políticos –además de los compromisos internacionales de los que México es parte–, motivó la reforma en materia de combate a la corrupción. Esta reforma propició el Sistema Nacional Anticorrupción, que sienta principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

A su vez, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue abrogada por la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, entrando en vigor el año siguiente a su publicación. Asimismo, se estableció que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del decreto de la publicación respectiva, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir, a más tardar el 19 de julio de 2017, las leyes y realizar adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en dicho decreto.

También la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señaló como obligación de las entidades federativas la implementación de un Sistema Local Anticorrupción bajo las bases siguientes:

1. Contar con una integración y atribuciones similares al Sistema Nacional Anticorrupción;
2. Tener acceso a la información pública para el mejor desempeño de sus funciones. Que las recomendaciones, políticas públicas e informes que emitiera tuvieran respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirigiera;
3. Establecer las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que se emitan;
4. Rendir un informe público a los titulares de los poderes, en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los conceptos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones, siguiendo la metodología del Sistema Nacional Anticorrupción;
5. Que la presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local correspondiera al Consejo de Participación Ciudadana;
6. Que los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana estatales cumplieran, como mínimo, los requisitos previstos en dicha Ley General y en su designación.

A su vez, es pertinente señalar que el estado de Durango, desde 2017 al día de hoy, no ha cumplido con las obligaciones siguientes:

1. La creación de una Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas en el Tribunal Administrativo del Estado de Durango.

2. No ha sido expedida la ley local en materia de responsabilidades, mediante la cual se establezcan las sanciones aparejadas a las conductas y sus reglas de aplicación, así como el esquema de práctica respectiva del juicio de responsabilidad administrativa.
3. Que los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana estatal cumplan con los requisitos previstos en la Ley General y en su designación.
4. Que los miembros del Comité de Coordinación del Sistema Local Anticorrupción propongan, para la institución que representan, las medidas respectivas para la adecuación normativa, particularmente la del Tribunal Administrativo local.
5. Que los funcionarios públicos que conozcan de las responsabilidades administrativas cuenten con especialización en la materia.

Es menester realizar el desarrollo del derecho disciplinario en el servicio público como una herramienta para combatir la corrupción, pero también para tutelar al servidor público, ya que en México la legislación y las políticas que se siguen en materia burocrática están muy lejos de cumplir con estos objetivos, como lo es el mérito, la capacidad y la experiencia de quien pretenda ocupar un cargo dentro de una institución; la dignidad se pierde cuando el trabajo del servidor público queda reducido a un medio de supervivencia.

En este contexto, el marco jurídico especial del derecho burocrático en que se desenvuelven los servidores públicos no es el más propicio para desarrollar sus capacidades, pues la gran mayoría no tiene sueldos que les permitan acceder a un nivel de vida adecuado, no goza de permanencia o igualdad en el trato en las oportunidades y, al final de su vida laboral, en el mejor de los casos, les esperan pensiones insuficientes para enfrentar el retiro.

El valor del servicio público disminuye al grado de que ser burócrata se ha convertido en algo peyorativo. El trabajador al servicio del Estado es continuamente atacado por los medios informativos, como si fuera el culpable de la difícil situación por la que atraviesa el país.⁷

Se oye constantemente que “los burócratas cobran por no hacer nada”, o que “todos son poco preparados e inútiles”, o bien que “para desahogar económicamente al país hay que adelgazar el aparato burocrático”. Otros opinan, con ligereza, que “hay que desaparecer el apartado B del artículo 123 constitucional porque no se justifica un trato distinto a los burócratas”.

⁷ Hurtado Cisneros, Alberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 63.

Todo esto se dice partiendo del sofisma de que el marco legal al que están sujetos los servidores públicos les otorga privilegios, cuando, por el contrario, muchas veces, sus condiciones particulares son más desfavorables que las generales y presentan escenarios de total vulnerabilidad, sujetos a vaivenes políticos o económicos.

Por ejemplo, los procedimientos disciplinarios se han vuelto armas de represión al servidor público o de represalia al burócrata que se le considera afín a una facción diversa a la que detenta el poder político en turno. Ambas acciones amenazan la estabilidad del derecho disciplinario, ya que ponen en juego la imparcialidad de la justicia que en los tribunales se imparte; por ello es deseable establecer claridad para quienes intervengan en un procedimiento disciplinario, sea el presunto responsable o la autoridad investigadora o substanciadora, con objeto de que estos vicios sean erradicados en la medida de lo posible.

El fin último y la razón del Estado es el servicio a la sociedad; brindar los medios para el desarrollo integral de los gobernados, el llamado bien común. En un régimen republicano –como su nombre lo indica, *res publica*– es la cosa pública, o sea, del interés de toda la sociedad; por ello, su manejo debe ser claro y abierto y con reglas precisas que protejan al servidor público de posibles venganzas políticas o ante autoridades tiranas en el ejercicio de la función pública.

Sin embargo, desde el momento mismo en que la sociedad confiere el poder a algunas personas para actuar sobre las demás se corre el riesgo de que estas se olviden de la misión encomendada y que, para conservar y aumentar su poder, sean capaces de restringir garantías esenciales del individuo e incluso de actuar en su contra.

2. Del debate de la naturaleza del Derecho Disciplinario

Ahora bien, atendiendo que el tema general del presente artículo es el Derecho Disciplinario y que, al día de hoy, existe un incipiente desarrollo del mismo, comprendiendo que, en palabras de Alejandro Nieto, “para el siglo XIX no existía diferencia alguna entre derecho penal y derecho disciplinario; para el siglo XX se dan distintas corrientes que colocan al derecho disciplinario, en el que sigue confusa la precisión de su naturaleza, surgiendo distintas posturas que lo colocan dentro del derecho civil, laboral, penal y

otras que lo distinguen dentro del derecho administrativo”.⁸

Es decir, existen especialistas que hacen énfasis en la potestad punitiva del Estado, y es posible asumir que dichas posturas catalogan al derecho disciplinario dentro del género sancionador. Dentro de dicho género se encuentran distintas especies (derecho penal, contravencional, de responsabilidad patrimonial, contractual y del juicio político). Algunos exponentes son Susana Barroso Montero quien señala que el derecho disciplinario es un sistema de vigilancia y castigo que busca dar equilibrio a la potestad conferida por los gobernantes.⁹

Por otra parte, Baruch F. Delgado Carbajal sostiene que es el “conjunto de normas de carácter sustantivo y procesal que regulan la potestad punitiva del Estado relacionada con los servidores públicos y particulares que, en el desempeño de su función, contravengan las obligaciones y principios que salvaguardan el eficaz desempeño de la función pública”.¹⁰

Es decir, existen analistas que catalogan la naturaleza del derecho disciplinario excluyéndola del derecho penal, pero no del derecho sancionador, y determinan una naturaleza complementada entre el derecho sancionador y el derecho administrativo; así, lo denominan derecho administrativo-sancionador, mediante el cual hacen referencia a la obligación inherente del Estado de mantenerse dentro del imperio de la ley y que, para ello, debe crearse un esquema de reglas sistemáticas para su adecuado funcionamiento.

Conforme a sus definiciones, sostienen dicha postura, por ejemplo, Joan Manuel Trayter Jiménez, que define al régimen disciplinario de los servidores públicos como “el conjunto de normas establecidas por el Estado que determina los hechos ilícitos que puedan cometer los servidores públicos en el ejercicio del encargo y prevén las sanciones a imponer por la administración pública”.¹¹

Alberto Gándara evoca el concepto de derecho disciplinario como “el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas contenidas en diversas le-

8 Nieto Alejandro, citado en Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *La dogmática jurídica como ciencia del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 44.

9 Montero Barroso, Susana, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012, p. 49.

10 Carbajal Delgado, Baruch Felipe, *La responsabilidad administrativa, aspectos sustantivos y procesales*, Instituto de la Administración Pública del Estado de México, 2021, p. 28.

11 Trayter Jiménez, Joan Manuel, “La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: Una visión pública actual.” *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 213, septiembre-diciembre de 2020, p. 350. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.15> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)

yes y normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado a través de los principios que rigen la función pública”.¹²

Hay quienes exponen que la naturaleza del derecho disciplinario es penal; otros hablan de su pureza administrativa, y otros esbozan una posición intermedia; pero, también hay quienes apoyan su naturaleza autónoma, como sostengo en este artículo.

Explicar su naturaleza permite determinar sus reglas generales, procesales, sustantivas y principios específicos acordes a su teleología; su funcionalidad será determinada por la claridad y razonabilidad del esquema de sus reglas generales y específicas.

Ahora bien, el análisis medular del presente artículo es el derecho disciplinario como herramienta para combatir la corrupción y sus generalidades. Específicamente, apoyo “la naturaleza autónoma del derecho disciplinario”, esto porque algunos estudiosos lo asocian al derecho administrativo y otros al derecho penal.

El Estado moderno se ha ocupado, por virtud del ejercicio de la razón, de los aspectos normativos especiales, cuya base es la dogmática jurídica que explica las instituciones mediante un procedimiento de organización a partir de género y especies, y su construcción se funda en divisiones y clasificaciones seleccionadas con base en semejanzas y diferencias, esencias y accidentalidades.

De modo que la dogmática, como ciencia, heredó dicho pensamiento del iusnaturalismo racionalista moderno, donde las instituciones jurídicas se construyen y organizan a partir de la razón, de tal manera que se logre su sistematización en aras de la seguridad, solidez, coherencia y unidad de la teoría.¹³

De allí parte el fundamento básico para demostrar la naturaleza autónoma del derecho disciplinario, por lo que considero necesario conocer algunos conceptos del significado de derecho disciplinario para explicar la postura sustentada en este análisis.

Para Gándara Ruiz, investigador mexicano, el derecho disciplinario tiene que ver con el servicio, con las llamadas de atención, suspensiones o

¹² Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Derecho disciplinario mexicano: Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017, p. 25.

¹³ Reale, Miguel, *Filosofía del derecho: Introducción filosófica general*, Madrid, Pirámide, 1979, pp. 63 y 64.

separaciones del servicio, y se hace sin perjuicio de las acciones penales; su fin es velar por el correcto desempeño de la función pública.¹⁴

Jaime Ossa Arbeláez, experto colombiano, sostiene que “es una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones”.¹⁵

En ese sentido, el derecho disciplinario corresponde a la rama del derecho público que tiene como objeto ejercer la potestad sancionadora del Estado con respecto a los sujetos especialmente vinculados a la administración pública que se integran dentro de su organización; su objetivo fundamental es prevenir y sancionar aquellas conductas que atentan en contra del cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos y que obstaculizan el debido funcionamiento.

2.1 Relación especial de sujeción

El nacimiento del Estado moderno comportó la separación tajante entre moral y derecho, dando origen a una sistematización y racionalización de las instituciones jurídicas, apareciendo claramente la idea de relación de sujeción.

La relación especial de sujeción es para el derecho disciplinario lo que la teoría del bien jurídico es para el derecho penal; así ha sido reconocido en el ámbito del derecho constitucional, pues, como dice Konrad Hesse, con fundamento en la teoría de la relación especial de sujeción:

Las relaciones derivadas de un estatuto especial y la regulación en la que cobran forma jurídica no podrían cumplir a menudo sus funciones en la vida de la sociedad constituida si se mantuviera para ellas el estándar general de los derechos fundamentales.¹⁶

Posteriormente, y no obstante lo anterior, aun cuando el derecho disciplinario se aplica en el régimen del derecho público, particularmente dentro del derecho administrativo, de acuerdo con la interpretación de las

¹⁴ Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *cit.*, p. 22.

¹⁵ Ossa Arbeláez, Jaime, citado en Alberto Gándara Ruiz Esparza, *Derecho disciplinario mexicano: Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, *cit.*, p. 25.

¹⁶ Hesse, Konrad, “Significado de los derechos fundamentales,” en *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 111.

máximas de derecho, no pasa desapercibida aquella que contempla que *la especie deroga al género* (lo específico deroga a lo genérico).

En ese sentido, para aclarar la postura que sustenta el presente artículo, en el cual se contempla “la autonomía de la naturaleza del derecho disciplinario”, es necesario abordar dos teorías que fueron rebasadas durante el siglo XXI.

2.2 *La teoría laboral y civil (como posturas abandonadas)*

La teoría laboralista sostenía que es común que se asocie al proceso disciplinario con el derecho laboral, pues la mayoría de las conductas se origina en cumplimiento del servicio y con ocasión de él; así mismo, quien adelanta el proceso es un superior jerárquico y el resultado tiene repercusiones laborales, como la separación o inhabilitación del servicio.

El fin del derecho laboral contempla regular las relaciones entre los empleados y empleadores, en busca de lograr justicia en las relaciones con objeto de coordinación económica y equilibrio social.

De igual modo, en torno al derecho civil y con fundamento en la relación especial de sujeción, se sostenía que provenía de la relación contractual entre el superior jerárquico y el servidor público. Las posturas anteriores fueron abandonadas, subsistiendo dentro de la discusión actual solamente la teoría sancionadora y la administrativista.

2.3 *De la teoría penalista (discusión actual)*

Andrés Flores Heredia, analista colombiano, afirma “que el régimen disciplinario está previsto como un derecho preventivo, correctivo y sancionador, de ahí que algunos establezcan que su naturaleza es de carácter penal”.¹⁷

Según Alberto Gándara Ruiz, varios especialistas españoles sostienen que el derecho disciplinario se encuentra dentro de un campo sancionatorio y, por lo tanto, hace referencia al *ius puniendi*, y en él rigen principios como los de tipicidad, irretroactividad, *non bis in ídem* y culpabilidad; sin embar-

¹⁷ Flores Heredia, Andrés, citado en Rebeca García Martínez, *Derecho administrativo, responsabilidades federales, inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. (2010). https://portal.dgsjl.tfja.gob.mx/media/cesmdfa_portal/praxis/articulos/13_inconstitucionalidaddelarticulo.pdf P. 25. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)

go, una diferencia entre el derecho disciplinario y el penal radica en que las sanciones en el primero pueden ser discrecionales.¹⁸

En cuanto a la aplicación de los principios del procedimiento, si bien nacieron en el derecho penal, ahora pertenecen al resguardo constitucional; así lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina en diversos criterios jurisprudenciales.

Por último, a pesar de ser una potestad punitiva, preventiva, correctiva y sancionadora del Estado, y de tener similitudes con el derecho penal –como garantías y el esquema para la práctica y valoración de las pruebas compartidas–, el derecho disciplinario tiene un carácter autónomo, pues el fin del derecho penal es la pena, que tiene las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial y reinserción social, las cuales operan al momento de la ejecución de la pena de prisión; en tanto que el objeto del derecho disciplinario es prevenir, corregir y sancionar las conductas que infrinjan las normas de la función y el servicio público.

Una distinción propia del derecho disciplinario tiene que ver con el sistema de incriminación, en donde se desprende que, en materia penal, prevalece la regla general que establece que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido; por el contrario, en materia disciplinaria se desarrolla el postulado según el cual “los servidores públicos sólo pueden hacer lo que les esté mandado o autorizado por la ley”.

Ahora bien, la regla anterior impacta el principio de culpabilidad y responsabilidad en materia disciplinaria. Esto hace referencia a que, en materia disciplinaria, las conductas se constituyen a título de dolo o culpa, excluyendo la imprudencia y la inimputabilidad.

Por lo tanto, se puede deducir que el derecho disciplinario mantiene especificidades que lo apartan del derecho penal, precisamente el sistema de *números cerrados*, que implica un marco legal limitado y cerrado para la creación de derechos y situaciones jurídicas, buscando la previsibilidad, la seguridad y la eficiencia en el sistema legal.

En cambio, en derecho disciplinario se contempla el sistema de normas en blanco o abiertas, que se emplea cuando se pretende expresar, con finalidad o valor jurídico, que una determinada relación no se agota en su propia expresión, sino que se halla abierta y admite la acumulación o inclusión de nuevas unidades o individualidades. Esto último impacta de manera

18 Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Derecho disciplinario mexicano: Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, cit., p. 31.

directa en el principio del derecho penal que señala que “no existe ley sin pena ni pena sin ley”.

Es decir, las normas en blanco o abiertas en derecho disciplinario permiten sancionar conductas que no se encuentran sujetas específicamente a las previstas en la norma, pero que, por el daño generado al bien jurídico tutelado del derecho disciplinario –como lo es la hacienda pública y los principios que rigen la función pública–, puedan engendrarse como conductas sancionables. Dicha particularidad se encuentra distante del derecho penal y, a su vez, es una peculiaridad que no admite el derecho administrativo.

2.4 De la teoría administrativa

Por otra parte, en cuanto a la teoría administrativista, Jaime Ossa Arbeláez –antes referido, quien apoya esta postura afín al derecho administrativo–, dice en torno a la relación especial de sujeción:

Responde a medidas de organización y control de la actuación administrativa además que tiene por objeto lograr el buen funcionamiento de los servicios públicos y el adecuado cumplimiento de los mismos asignados por las entidades estatales a los particulares que temporalmente desempeñen estas funciones o servicios, de tal modo que el control final lo ejercen la jurisdicción contenciosa administrativa así como también ser seguido por autoridades administrativas dentro de un ámbito interno con reglas relativas al funcionamiento del Estado.¹⁹

La distinción entre el derecho disciplinario con el derecho administrativo es que este último tiene como objeto el control de legalidad de los actos administrativos, en tanto que el derecho disciplinario tiene como objeto sancionar prevenir y corregir las conductas de los funcionarios que afecten el adecuado funcionamiento de la administración pública.

En conclusión, si bien es cierto que corresponde al régimen administrativo conocer, investigar, substanciar y sancionar dentro de su competencia las conductas que contravengan el buen funcionamiento de la administración, la naturaleza es independiente al régimen de aplicación (reconociendo que lo específico deroga lo genérico).

Lo cual no implica que no tenga relación en su aplicación, sin embargo, sostengo que como algunos analistas han planteado como distintivo espe-

¹⁹ Ossa Arbeláez, Jaime, citado en Montero Barroso, *Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 2023 https://www.moisesbarrio.es/pdf/2023_actualidad-derecho-administrativo.pdf p. 49. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)

cial la discrecionalidad sancionadora, no es un distintivo sino una deficiencia, la cual colisiona con la atribución especial del derecho administrativo a la cual le corresponde vigilar que los actos de autoridad sean emitidos con estricto apego a la ley y que todo acto de autoridad –conforme al artículo 16– debe encontrarse fundado y motivado, por lo tanto, no hay lugar para interpretación subjetiva del derecho, toda vez que uno de los principios que rige el derecho administrativo es el estricto derecho de que solo puede hacerse lo que la ley mandate, sin ir más allá de ella; ahí se encuentra un distanciamiento y choque con el principio de legalidad.

2.5 La teoría autónoma como conclusión del presente artículo

Las teorías que vinculan al derecho disciplinario con el derecho penal o con el derecho administrativo han generado sesgos importantes que han obstaculizado el reconocimiento pleno de su autonomía. A partir de dichas posturas han surgido corrientes que niegan su independencia, otras que la afirman categóricamente y algunas que adoptan una posición intermedia. No obstante, en la actualidad resulta posible sostener que el derecho disciplinario posee una naturaleza autónoma, especialmente si se observan sus diferencias sustantivas respecto del derecho penal y del derecho administrativo.

En conclusión, aunque el derecho disciplinario comparte similitudes con el derecho penal –por pertenecer ambos al género sancionador– y con el derecho administrativo –por ubicarse dentro del derecho público–, lo cierto es que presenta características propias, tanto en su finalidad como en su estructura, que justifican su autonomía conceptual y normativa frente a ambos.

En este sentido, la teleología de la sanción disciplinaria se orienta a regular las conductas de los servidores públicos y a asegurar el buen funcionamiento del servicio público, lo que se manifiesta en su triple función: correctiva, preventiva y garantizadora del interés general. Si bien comparte aspectos con la sanción administrativa general, el derecho disciplinario incorpora un rasgo particularmente debatido: la discrecionalidad sancionatoria, la cual incide directamente en los principios de tipicidad, legalidad y seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, es posible afirmar –como han señalado diversos autores– que dicha discrecionalidad constituye más bien una deficiencia derivada del incipiente desarrollo y sistematización del derecho disciplinario, y no un rasgo esencial o deseable de él.

Por otra parte, aunque el derecho disciplinario forma parte del género sancionador junto con otras categorías como el derecho contravencional, el juicio político, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, cada uno de ellos presenta diferencias sustantivas y procedimentales que explican su autonomía interna y funcional.

Una problemática particularmente sensible en la práctica disciplinaria es su potencial uso indebido como herramienta de represalia, represión o acoso laboral. En ocasiones, las autoridades pueden instrumentalizar el proceso disciplinario contra servidores públicos cuya actuación, ideología o postura no resulte afín a quienes ostentan el poder en turno. Por ello, sostengo que no puede existir un margen amplio o absoluto de discrecionalidad en la actuación disciplinaria, puesto que ello generaría un riesgo profundo de violación a los derechos humanos y de adopción de decisiones arbitrarias bajo la apariencia de razonamientos de jerarquía y no de jurisdicción.

En atención a esta crítica, la vía idónea para reducir la arbitrariedad consiste en promover una armonización y homologación de los catálogos de faltas y sanciones, con el fin de evitar antinomias y cerrar espacios a la discrecionalidad absoluta. La claridad normativa fortalece el principio de legalidad y dota de mayor objetividad al sistema disciplinario.

Finalmente, para disminuir aún más los márgenes discrecionales propios de las normas abiertas, se vuelve indispensable realizar una valoración razonada de los elementos que inciden en la determinación de la sanción. Esta ponderación debe considerar:

1. El daño generado al bien jurídico tutelado;
2. Los beneficios obtenidos por la conducta;
3. La gravedad de la infracción;
4. La intencionalidad o dolo del servidor público;
5. La dificultad y medios necesarios para realizar la conducta;
6. La jerarquía, función, nivel de responsabilidad y grado de conocimiento esperado del servidor público.

Estos criterios permiten configurar un marco justo y proporcional para graduar las sanciones, incorporando elementos que pueden atenuarlas o agravarlas según corresponda. De este modo, el derecho disciplinario avanza hacia un modelo más garantista y coherente, alineado con los principios constitucionales y con la protección efectiva de los derechos de los servidores públicos y de la ciudadanía.

Sumario


1. Antecedentes del Derecho Disciplinario en México	32
1.1 Antecedentes	32
1.2 Reforma constitucional de 2002	36
1.3 Reforma constitucional de 2006	37
1.4 Reforma del 27 de mayo de 2015	37
2. Del debate de la naturaleza del Derecho Disciplinario	40
2.1 Relación especial de sujeción	43
2.2 La teoría laboral y civil (como posturas abandonadas)	44
2.3 De la teoría penalista (discusión actual)	44
2.4 De la teoría administrativa	46
2.5 La teoría autónoma como conclusión del presente artículo	47

Bibliografía

- Camp, Roderic Ai, *La política en México: El declive del autoritarismo*, México, Siglo XXI, 2000.
- Carbajal Delgado, Baruch Felipe, *La responsabilidad administrativa, aspectos sustantivos y procesales*, Instituto de la Administración Pública del Estado de México, 2021.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, INAP, 1990.
- Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Derecho disciplinario mexicano: Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017.
- García Martínez, Rebeca, *Derecho administrativo, responsabilidades federales, inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2010. https://portal.dgsjl.tfja.gob.mx/media/cesmdfa_portal/praxis/articulos/13_inconstitucionalidaddelarticulo.pdf (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)
- Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *La dogmática jurídica como ciencia del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- Hesse, Konrad, “Significado de los derechos fundamentales,” en *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, 2019 <https://enriquekrauze.com.mx/breve-historia-de-la-corrupcion/> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2025)
- Márquez Gómez, Camarillo Cruz, *La diadrología como una teoría del fenómeno de la corrupción*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Montero Barroso, Susana, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012.
- Reale, Miguel, *Filosofía del derecho: Introducción filosófica general*, Madrid, Pirámide, 1979.
- Sodi Cuéllar, Ricardo Alfredo, *La responsabilidad administrativa en el Estado mexicano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Trayter Jiménez, Joan Manuel, “La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: Una visión pública actual,” *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 213, septiembre-diciembre de 2020. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.15> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2025)

Sobre el autor

Juan Pablo Betancourt Rodríguez.  Licenciado y maestro en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). Estudiante del doctorado interinstitucional en Derecho en la UJED. <https://orcid.org/0009-0007-8926-588X> beto_on@hotmail.com