



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

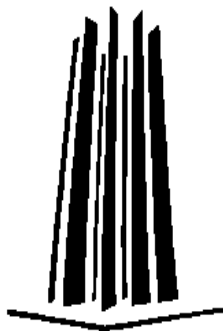
**EMPLEO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL PARA
IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

EFRÉN MUNGUÍA OSORNO

**ASESOR:
LIC. MARIA ELENA DE LA CRUZ CHÁVEZ RAMIREZ**



MÉXICO, ARAGÓN OCTUBRE 2009

FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EMPLEO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

PÁGINA

Introducción

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES

1.1 La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México en el año de 1917.	1
1.1.1 Tipos de Sanciones Administrativas.	2
1.2 Surgimiento de la Primera Ley en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	3
1.2.1 La Responsabilidad y las Sanciones Administrativas.	3

CAPÍTULO 2 MARCO CONCEPTUAL

2.1 El Servidor Público.	5
2.2 Deberes y Obligaciones	7
2.3 La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	13
2.4 Las Irregularidades y las Faltas Administrativas.	15
2.5 Las Sanciones Administrativas.	17
2.5.1 La Naturaleza de la Sanción Administrativa.	23
2.6 Clasificación de las Sanciones.	24
2.7 Órganos de Control.	25

CAPÍTULO 3 RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DIFERENTES ESTADOS DE LA REPÚBLICA

3.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	29
3.2 Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	35
3.3 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado y Municipios de Nuevo León.	40
3.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Campeche.	45
3.5 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Baja California.	48
3.6 Similitudes y Diferencias con Relación a la Imposición de Sanciones Administrativas en la República Mexicana.	51

CAPÍTULO 4 EMPLEO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 La Facultad Discrecional en Materia Administrativa.	57
4.2 Los Criterios para la Aplicación de las Sanciones.	62

4.3 Exceso de la Aplicación de la Facultad Discrecional, como Causa de Impugnación.	63
4.4. Propuesta de un Catálogo de Irregularidades y Sanciones Acordes con los Niveles Jerárquicos y Actividades Realizadas.	64
Conclusiones	69
Fuentes consultadas	72

I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de que la Administración Pública es una persona moral y su finalidad es atender las necesidades del gobernado, la misma se hace representar por personas físicas para la prestación de algún servicio o administración de algún tipo de bienes, como consecuencia de esa ola, y de manera inevitable el Estado se vió en la imperiosa necesidad de implementar ciertos mecanismos que ayudaran a controlar a esas personas físicas en el desempeño de su cargo, por lo que desde el mismo momento en que surgió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, fue contemplado en ella un Título denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” y por mandato de la misma se ordena la creación de la Ley secundaria, misma que contemplaría de manera amplia, mas no completa, ciertos lineamientos que los funcionarios y empleados de la federación deberían considerar para el buen desempeño de sus funciones, siempre con la convicción de poder determinar las faltas cometidas que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y sancionar las mismas.

Es notable que el derecho en materia de responsabilidades administrativas ha evolucionado, cada vez se implementan mejores mecanismos para la aplicación de las normas, después de respetar las garantías consagradas en nuestra Carta Magna y respetando las formalidades esenciales del procedimiento, se esta aplicando la ley y se sanciona a quienes se ha probado que cometieron alguna irregularidad en el desempeño de su encargo.

En un Estado de Derecho es necesario contar con mecanismos que garanticen la efectividad de las leyes, su exacta aplicación y su necesaria eficacia, es por ello que la legislación que actualmente regula las responsabilidades administrativas, indudablemente requiere de normas congruentes, precisas y claras, mismas que deben atender a las necesidades de la colectividad en todos sus rubros.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8º dispone un catálogo de reglas generales que por sí solas no son suficientes para encuadrar la responsabilidad administrativa a determinado servidor público que haya actuado en contra de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública; si no que la misma autoridad debe buscar en las Leyes, Reglamentos, Manuales Circulares, entre otros, las disposiciones que ayuden a actuar dentro del marco de la legalidad, es ahí en donde la autoridad se encuentra con los impedimentos para tomar un sano criterio a la hora de resolver sobre la responsabilidad que se imputa a determinado servidor público, dado que las Leyes de la Materia pocas veces son específicas para determinar las conductas que vayan en contra de las mismas.

Lo mismo sucede con las Leyes de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en distintos Estados de la República Mexicana, tal y como estudiaremos en el capítulo correspondiente.

Es por ello que la Administración Pública, a través de los órganos de Control, en su afán por querer sancionar a aquellos servidores públicos que hayan cometido alguna irregularidad, y agotados los instrumentos en los que pudiera apoyarse para determinar la responsabilidad que imputan, y sin que se haya logrado tener los elementos suficientes para determinar dicha irregularidad, ejerce su facultad discrecional conferida por la misma ley, haciendo un uso indiscriminado de la misma e imponiendo sanciones que no son correlativas con la irregularidad cometida.

En el desarrollo del presente tema, podremos observar que las responsabilidades administrativas y las sanciones, con frecuencia, no son acordes con las sanciones que se imponen por el incumplimiento de las obligaciones, por ello la proposición realizada la consideramos prudente e indispensable para que la norma contemple tanto la obligación como las sanciones a que se hace acreedor el servidor público que cometió una irregularidad, pero de una forma específica y con elementos precisos, y no dejar

al arbitrio y a la potestad del órgano de control el tipo de sanción administrativa a imponer.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES SOBRE EL MARCO JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES

1.1 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO EN EL AÑO DE 1917.

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta nuestros días, el poder constituido inició el largo camino y lucha por construir la nueva nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año de 1917, en su Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacía referencia a una responsabilidad, la de los delitos comunes, que eran los cometidos en sus cargos por los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho y el Procurador General de la Republica, y por faltas u omisiones en que incurrieron en ejercicio de su encargo, sin profundizar en el espíritu de actuación como servidores públicos, actualmente llamados.

Por las faltas u omisiones y delitos que cometían los funcionarios y empleados de la Federación, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros si había lugar o no a proceder en contra del acusado, en caso negativo no podía seguirse procedimiento posterior mientras durara en su encargo y la misma acusación seguía su curso cuando el funcionario o empleado de la Federación dejaba de tener su fuero; en caso contrario el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes.

De las situaciones derivadas de los llamados delitos oficiales, conocía la Cámara de Senadores erigida también en gran jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados, la cual por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros declaraba la culpabilidad, y como ya se mencionó quedaba privado de su puesto o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que se determinara, esto al libre arbitrio de la Cámara de Senadores.

El artículo 111 de la Constitución Política de 1917, en su texto original, en el párrafo sexto especificaba la facultad del Congreso de la Unión para expedir una Ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación, siendo notorias las primeras bases para considerar faltas aquellas que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho.

Así se desprende que el marco normativo especificado, solo alcanzaba para sancionar a los altos funcionarios y empleados de la federación, sin considerar que los también llamados funcionarios de menor jerarquía podían cometer delitos o faltas contra los intereses públicos y de su buen despacho.

Esta responsabilidad sólo podía exigirse a los funcionarios públicos durante el desempeño de su encargo y un año después de separado del mismo.

1.1.1 TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Para el año de 1917, los procedimientos para imponer las sanciones administrativas requerían ciertas formalidades, una vez erigidas en gran jurado la Cámara de Diputados y la de Senadores, y declarada la procedencia en sus respectivas competencias, correspondía aplicar las sanciones de las cuales eran objeto los funcionarios encontrados culpables, estas consistían desde la separación del cargo y la inhabilitación para desempeñar otro, desde uno a cinco años por delitos o faltas del orden común y tratándose de delitos o faltas

oficiales, además de la separación del cargo, de cinco a diez años de inhabilitación para desempeñar cualquier otro empleo en la función pública.

1.2 SURGIMIENTO DE LA PRIMERA LEY EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En las normas contenidas en la misma constitución de 1917, más específicamente en el artículo 111, párrafo seis del título cuarto, que facultaba al Congreso de la Unión a expedir a la brevedad posible una Ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, era necesario fijar la calidad del sujeto activo, por ello el mismo párrafo señalaba que debía determinar como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho derivados de la prestación de los servicios públicos.

Como inmediata consecuencia la primera disposición legal que sistematizó la actuación de aquellos se denominó Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, por que regulaba a los funcionarios estatales, denominación substituida con acierto al advertir la insuficiencia del concepto para contener toda la gama de sujetos de diversas jerarquías prestadores de servicios al ente estatal, así como al propósito de acentuar el carácter de servicio a la sociedad exigido a sus colaboradores en un empleo, cargo o comisión.

1.2.1 LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

En la historia de las responsabilidades y sanciones administrativas, se ha tratado de imponer medidas correlativas a la falta cometida, no ha sido tan variada la costumbre para imponer sanciones, ni tampoco ha sufrido variados cambios el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

En el principio de este largo camino por construir la nación mexicana, se hablaba de delitos y faltas oficiales cometidos por lo funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, mismas que se sancionaban por declaración de la Cámara de Diputados y la de Senadores, en sus respectivas competencias.

Las sanciones más comunes era la de la destitución e inhabilitación de uno a cinco años para las faltas y delitos leves, y de cinco a diez años para los considerados graves.

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1 EL SERVIDOR PÚBLICO.

Para el cumplimiento de los fines del Estado, es necesario que personas físicas auxilien al ente público, con el objeto de que estos expresen su voluntad, los cuales asumen la calidad de servidores públicos, funcionarios o empleados y trabajadores quienes aportan su trabajo de manera física o intelectual para atender los propósitos del Estado.

A los servidores públicos les son exigidas ciertas cualidades dadas las delicadas tareas que habrán de asumir, tanto éticas como de instrucción, dentro de las primeras destaca la disciplina en su actuación y la conciencia de la elevada misión por desarrollar al ser mandatarios del ente estatal e intermediarios con los gobernados.

Aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982, no distinguía las distintas categorías de servidores públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tampoco, enmarcándolos todos en una sola denominación, el punto es que reagrupar las diferentes categorías de trabajadores del Estado en la categoría única de "servidores públicos", no implica la desaparición de dichas categorías.

Por ello es necesario definir cada categoría de servidor público:

“FUNCIONARIO PÚBLICO: Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo carácter de

autoridad”.¹

“EMPLEADO PÚBLICO: Aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley”.²

“SERVIDOR PÚBLICO: Aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por vínculo de régimen jurídico profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (dentro de la administración pública centralizada) o indirecta (dentro de la administración pública paraestatal)”.³

De conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consideran servidores públicos, por mencionar algunos:

1. A los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial);
2. A los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
3. A los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);
4. A los de las Juntas Federales de Mejoras Materiales

Mientras que el artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos y como sujetos de responsabilidad administrativa a los funcionarios y

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel.-“Derecho Burocrático Mexicano”, 2ª Edición. México 1999, Ed. Porrúa, pp. 139

² Ídem

³ *Ibidem. Pp. 140*

empleados, en general a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Por otra parte y con la intención de abarcar a toda persona que maneje fondos o recursos federales, surge la idea de que **servidor público** es quien por disposición de la Ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en cualquiera de los órganos que realizan funciones públicas y quien quiera que maneje fondos o recursos económicos federales.⁴

2.2 DEBERES Y OBLIGACIONES.

Todo servidor público tiene la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, previstos en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Del incumplimiento a lo prescrito en el artículo 8o. de la citada legislación se desprende la responsabilidad administrativa y sujetos a procedimiento administrativo los servidores públicos que dejaren de cumplir con estos principios.

Dentro de las obligaciones que todo servidor público debe cumplir se tienen las siguientes:

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

⁴ **REYES TAYABAS, Jorge.**- *“Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*.- Ed. P.G.R., México 2000. pp 67

Aquí se tiene que el tipo de responsabilidad a que se hace acreedor el servidor público es atendiendo la administrativa y penal.

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

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

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

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

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

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

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

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

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

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

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

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o interpósita persona, dinero, bienes muebles e inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones servicios, empleos, cargos o comisiones para sí,

o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

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

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o instrucciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas

de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

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

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

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

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

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

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le

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

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

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

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la Ley reglamentaria, en virtud de que se puede encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella, son sujetos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sin embargo, su Ley Orgánica no solo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

Así mismo, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios,

empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidades administrativas, por su Ley Orgánica, y no por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en dicho ordenamiento y se fija un procedimiento de carácter disciplinario.

El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país.

2.3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es evidente en la actualidad que los titulares de los órganos fundamentales del Estado han accedido a sus cargos cumpliendo con todos los requisitos establecidos en la Constitución y las Leyes reglamentarias correspondientes y los demás servidores públicos cumpliendo con los requisitos señalados en las Leyes respectivas, es entonces que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos y culturales, como en el moral, que es de vital importancia, por el rango que tienen las actividades encomendadas. Como lo deseable no siempre es cumplido por los funcionarios y empleados públicos, se han establecido, a manera de que no haya duda, sus obligaciones señaladas en el punto anterior.

La responsabilidad administrativa es atribuible al servidor público cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública, y no afecta en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En estos casos por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de

acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la Ley de la materia.

En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los gobernados, la sanción administrativa existe muy aparte de la responsabilidad penal o civil que pudiera suscitar.⁵

Para mejor entendimiento, la responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público no da cumplimiento a sus obligaciones, y de manera directa causa un menoscabo en el patrimonio Estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al estado y al servidor público.⁶

Cuando un servidor público en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, la responsabilidad en que incurre es penal. Los delitos cometidos por los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, son propiamente delitos oficiales, dado que solamente se pueden cometer cuando el sujeto activo del delito es servidor público.⁷

La responsabilidad política es aquella en la que incurren los funcionarios públicos señalados en la Constitución Federal en el artículo 109, fracción I y el artículo 110, con motivo de los actos u omisiones que realicen en el desempeño de sus funciones que contravengan los principios fundamentales de la función pública y cuya consecuencia depara en el juicio político.⁸

Así se entiende que las llamadas obligaciones administrativas que prescribe la Ley, están expresadas en forma negativa, pues lo que describe es la condición del acto coactivo, por lo que estamos en presencia de un ilícito administrativo, y

⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel.- *“Derecho Administrativo”*, Tomo I, Ed. Porrúa. México 2000, pp. 275

⁶ *Ídem*

⁷ *Ídem*

⁸ *Ibidem*, pp 292

la obligación es la conducta contraria a la descrita como ilícito o condición de aplicación del acto coactivo.

2.4 LAS IRREGULARIDADES Y FALTAS ADMINISTRATIVAS.

LAS IRREGULARIDADES.

La falta de cumplimiento de las obligaciones de la función pública por parte de los servidores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de terceros.

“La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la Ley, por la comisión de un delito, una falta o ha causado una pérdida o daño patrimonial”.⁹

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su encargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Es así como se provoca que diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, política, penal, la civil, sean las que aseguran una eficaz actuación de los órganos públicos.

Así tenemos como características ha considerar:

a) Que las faltas originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida. Si esta asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más enérgicas, como la suspensión o la destitución del cargo.

b) El Juicio Político (que requiere estudio completo), tiene introvertidamente

⁹ SERRA ROJAS, Andrés.- *“Derecho Administrativo”*, 1er. Curso, 23ª. Edición, Ed. Porrúa, pp. 501

responsabilidad política cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado en la especie por la conducta de los funcionarios mencionados en el artículo 45 de la Constitución Nacional, y correlativos de las Constituciones Locales.

c) Cuando en el desempeño del encargo se cometen delitos o faltas, originan la responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales que correspondan.

d) En cuanto a la responsabilidad civil o patrimonial se origina cuando se lesiona o disminuye el erario público.

En este sentido, el problema de la responsabilidad de los servidores públicos se suscita en todos los ámbitos en que éstos puedan manifestar su comportamiento o conducta, que conforme a nuestro sistema constitucional de división de poderes, los sujetos son quines sirven a lo mismos. Así es como surge en razón de las funciones que realizan dichos servidores, las responsabilidades mencionadas.

Las cuatro distintas responsabilidades pueden fundamentarse o resultar del dolo o culpa del agente, nota común a todas ellas. La responsabilidad política, administrativa y penal, podría decirse que son de carácter estrictamente personal, es decir se hace exigible a los propios sujetos activos, en tanto que la responsabilidad civil por su naturaleza patrimonial trasciende a los herederos del sujeto causante del daño, por lo que responde aún después de muerto.

FALTAS ADMINISTRATIVAS.

La falta constituye un simple peligro para el orden social y al carecer de toda colaboración moral, aparece como desobediencia. En México la falta se emplea como sinónimo de contravención o infracción de policía y gobierno.

En este sentido las faltas administrativas se consideran como tales, cuando la acción u omisión cometida por el servidor público no alcanza para encuadrar la conducta en otro tipo de responsabilidad, si no que queda como administrativa y su represión deberá ser con la imposición de alguna de las sanciones que establece el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la práctica, los diversos Órganos de Control de la Administración Pública han tratado de conjuntar los criterios que utilizan para sancionar, aunque, a diferencia de determinadas autoridades judiciales, no son autoridades que realicen jurisprudencia, han emitido guías, reglas, criterios para resolver determinadas irregularidades e imponer sanciones de la misma magnitud a conductas de la misma magnitud y no caer en un exceso o deficiencia al aplicar las sanciones que se estimen correspondientes a criterio del órgano sancionador.

2.5 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La potestad sancionadora con que cuenta la administración pública, como una derivación de la supremacía estatal, se traduce en la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas, para asegurar indirectamente su eficacia.

Dicha potestad puede ser disciplinaria o correctiva.

La disciplinaria se ejerce en el ámbito interno de la Administración Pública, sobre los servidores públicos, por acciones u omisiones que cometan en, o con motivo del desempeño de sus encargos.

La correctiva se ejerce al exterior de la Administración Pública y abarca tanto a quienes tuvieron el carácter de servidores y lo perdieron temporal o

definitivamente, como a todos los gobernados que hayan infringido leyes o reglamentos administrativos.

Así se tiene que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, fracción III dispone que se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consisten en:

-Amonestación Privada o Pública;

-Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año;

-Destitución del puesto;

-Sanción económica, e

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

Para mejor entendimiento a continuación se estudia de manera particular cada tipo de sanción:

LA AMONESTACIÓN.

Es la corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considera como leve.

Las modalidades de pública o privada se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría (de la función pública), para que incluya a este en el Registro de Servidores Públicos Sancionados.

La Secretaría de Contraloría como órgano facultado por la Ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la ley, emitió entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la ley. En ese documento denominado Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público señala que la modalidad de privada es la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la amonestación debe quedar por escrito o integrada al expediente que corresponda.¹⁰

LA SUSPENSIÓN.

Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión:

a) La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento administrativo disciplinario y específicamente en los puntos resolutivos del documento emitido por el órgano competente.

¹⁰ **ORTIZ SOLTERO, Sergio Montserrat.**- *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*. Ed. Porrúa, México 1999, pp 153

b) La segunda se refiere el artículo 21, fracción V de la Ley referida, al facultar la Secretaría y Contralorías Internas para proceder a la suspensión temporal del servidor público presunto responsable si, a su juicio, así conviene para la continuación o conclusión de las investigaciones, y cesará cuando la Secretaría así lo resuelva. Esta suspensión debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público.

LA DESTITUCIÓN.

Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable, por la cual termina la relación jurídico-laboral con el Estado.

Esta sanción no surte los mismos efectos para todos los servidores públicos, si no que se debe atender la calidad del servidor público sea de base o de confianza.

Tratándose de servidores públicos de base el área legal de la dependencia o entidad presenta ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la cual se acompaña como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría, o en su caso, la Contraloría Interna correspondiente, impusieron como sanción la destitución del servidor público de base. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 46, fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Toda vez que la separación del cargo del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejara de surtir sus efectos solamente por laudo firme, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos que provocaron la imposición de la destitución.

Para que esta sanción surta sus efectos, el tribunal procederá a dictar laudo correspondiente, basado en los fundamentos y razonamientos de la resolución

dictada por la Secretaría o Contraloría Interna de que se trate.

La resolución administrativa por la que se impone al servidor público de confianza la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión surte sus efectos en el momento en que le es notificada legalmente, esto en atención a la naturaleza de las funciones del servidor público.

LA SANCIÓN ECONÓMICA.

Esta sanción consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos vigentes al momento de la comisión de la falta, calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionan daños y perjuicios al erario público o por la obtención indebida de beneficios económicos.

La sanción económica esta íntimamente ligada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como consecuencia de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir esos conceptos.

Es necesario mencionar que es operante aplicar, en la misma resolución, una sanción administrativa como la destitución y otra de tipo económico, puesto que la naturaleza de las mismas es distinta, en tanto que la económica es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios o castigo económico por la obtención de un lucro indebido, mientras que en la administrativa como la destitución, se pide la terminación de la relación jurídico-laboral, sin responsabilidad para el Estado.

Las resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones económicas, constituirán créditos fiscales en favor del erario público y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo que contemplan las leyes

fiscales.

LA INHABILITACIÓN

La privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública se le denomina inhabilitación, su aplicación implica la comisión de conductas graves que inclusive pueden tipificarse en la legislación penal.

También se tiene en la práctica que este tipo de sanción es aplicada a servidores públicos que por otras causas ya no trabajan dentro de la administración pública y se encuentran responsables de alguna acción u omisión cometidas durante su desempeño, y en la imposibilidad de poder aplicar la sanción como si estuviera trabajando se recurre a la aplicación de la inhabilitación para que en determinado tiempo no desempeñe un cargo en la administración pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos especifica los plazos de inhabilitación para servidores públicos que incumplieron responsabilidades con determinadas características y hace mención que cuando con esa responsabilidad no cause daños ni perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación; cuando implique alguna de estas circunstancias será de un año hasta diez años, si el monto no excede de doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Se aplica este último plazo a aquellos servidores públicos que hayan cometido alguna de las infracciones graves, además de la sanción de destitución.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas

de los Servidores Públicos, publicada el trece de marzo del dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, se suplieron las deficiencias que existían en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a que infracciones debían considerarse como graves, situación que era causa de gran conflicto para el órgano sancionador que apoyándose en la facultad discrecional con que cuenta, decidía cual conducta u omisión tenía tal carácter y entonces aplicaba la sanción que correspondía, situación ya ha sido superada por esta nueva Ley que en su artículo 13 considera las infracciones graves y remite al artículo 8 en las siguientes fracciones: VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, ya transcritas con anterioridad.

2.5.1 LA NATURALEZA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

Sí se considera que la sanción es consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal, se puede afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

Primeramente mantener la observancia de las normas que obligan al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que viene a ser el cumplimiento forzoso.

En segundo lugar cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, cuyo caso es la reparación del daño o indemnización.

Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la

inhabilitación o la privación de la libertad.¹¹

Con base en los comentarios expuestos, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, esto al deducir que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no podría aplicarse como sanción.

Las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración y el fin que persiguen es el mejoramiento del servicio.

Estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mediante procedimientos y conforme a las normas relativas a la disciplina interna de la administración del Estado, por lo que resulta necesario la relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

2.6 CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que marca la diferencia entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las

¹¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.- *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Ed. Porrúa. México 1974 pp. 122.

identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, políticas, etc.

Por otra parte, las sanciones administrativas que se aplican por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido, en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica del infractor.

Algunos tratadistas plantean muy diversas clasificaciones de las sanciones disciplinarias, hay quienes las clasifican en disciplinarias correctivas (la advertencia, apercibimiento, multas y arrestos) y las disciplinarias depurativas que buscan la exclusión del infractor (la destitución).

Al respecto Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Cuadragésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 141), nos dice que esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Conforme a lo analizado, cuando se trate de infracción que afecte el ejercicio de una relación que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción que corresponda, independientemente de la naturaleza administrativa, tendrá la característica de disciplinaria, pues pretende el correcto funcionamiento del servicio que se produzca, y cuando estas no son suficientes para corregir al empleado se aplica otra pena disciplinaria con otro efecto y forma, la expulsiva.

2.7 ÓRGANOS DE CONTROL.

El fundamento normativo que abre el amplio panorama para la existencia de la

legislación en materia de responsabilidades administrativas, se encuentra en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así se desprende la existencia legal de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, legislación que en la actualidad se emplea para el buen desempeño de las funciones de los trabajadores del Estado, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el despacho de los asuntos del orden administrativo.

El mal desempeño u omisión en la prestación del servicio público, genera responsabilidades para quienes se colocan en esos supuestos, dando inicio a un procedimiento administrativo para poder imponer la sanción que corresponda.

En un principio la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de la Función Pública) fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias; estas características han hecho que se le considere la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal.¹²

Para la imposición de esas sanciones, es necesario que el ente público de que se trate, cuente con un órgano primeramente existente, jurídicamente hablando, y segundo, que ese órgano cuente con facultades para substanciar el procedimiento administrativo que especifica la Ley para luego imponer la sanción administrativa que corresponda.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.- *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, pp 153

Públicos en su artículo 4 expresa:

ARTICULO 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación, y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Es de observar, que se habla de contralores internos y titulares de las áreas de auditoria, de quejas y responsabilidades como personas que representan a los mismos, ya que un órgano por sí mismo no puede apersonarse, sino que es necesario, para cumplir con su cometido, que personas físicas lo representen.

Así los Órganos Internos de Control, cobran vida jurídica de la Ley y la misma los faculta para reprochar las conductas que contravengan las obligaciones contenidas en el artículo octavo de la citada Ley.

La carencia de las características de existencia de estos órganos de control, pueden ser impugnados por los servidores públicos afectados, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238 dispone:

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. ... a V. ...

El actual sistema de responsabilidades cuenta con dos tipos de contralorías

internas: a) La de la Secretaría, cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República y administrativamente, sólo es responsable ante él; y b) las contralorías internas de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyos titulares son nombrados por el titular e la Secretaria (artículo 37, frac. XII).

La primera contraloría, tiene competencia para substanciar los procedimientos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Secretaría, entre los que se cuentan los titulares de las contralorías internas y de las áreas de quejas, auditoría y responsabilidades, en términos del artículo 2, penúltimo párrafo, del reglamento interior de la Secretaría.

Las demás contralorías ejercen su facultad en relación con los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente, que incluyen los demás servidores públicos del propio órgano interno de control.

CAPÍTULO 3

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DIFERENTES ESTADOS DE LA REPÚBLICA

3.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La legislación estatuye responsabilidades para aquellos que desarrollan una función pública, así el Título Cuarto de la Constitución Federal incorpora los lineamientos generales para sancionar a quienes incurran en conductas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En el contenido de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se expresa que la irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, vulnera el Estado de Derecho y actúa en contra de la democracia que impera en el Estado Mexicano, el cual exige que los servidores públicos sean responsables en el desempeño de sus encargos.

La renovación moral de la sociedad implica un esfuerzo constante para abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos, por ello en el artículo 49 enuncia la manera por la que de manera fácil, pueda el afectado interponer su queja o denuncia.

Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

En esta tesitura, dentro de esas reformas constitucionales se trató de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al mismo momento se propuso la iniciativa de reformas al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecieron las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación, así se garantizaría la disposición de elementos más amplios para el desempeño de la Secretaría.

En el sistema planteado se consideraron cuatro modalidades de la responsabilidad de los servidores públicos: la penal y civil sujetas a las Leyes relativas, y política y administrativa, que se regulan con esta Ley.

En la responsabilidad penal se aplica el criterio de que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la legislación penal como cualquier ciudadano, salvo que se trate de servidores públicos con fuero, que serán sancionados en este tenor una vez declarada la procedencia dictada por la H. Cámara de Diputados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos liquidó la confusión presentada entre delitos y faltas oficiales y de delitos comunes, que contribuía como factor de la inaplicación de las Leyes antes mencionadas en la

materia en las últimas cuatro décadas.

Como sujetos de responsabilidad política se integran además a los Directores Generales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal mayoritaria, considerando lo establecido por el artículo 93 Constitucional, que los asimila a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

En cuanto a las responsabilidades administrativas se estableció una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, que en su caso, podrán ser sancionadas por la legislación penal, cuidando respetar el principio establecido en el artículo 109 de la Constitución Política respecto de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Esta Ley establece en su artículo 47, un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público y corresponde su vigilancia a los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración honrada y eficaz.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y actualmente Secretaría de la Función Pública, ha sido la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de esta obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades en que incurran por incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias que consisten en la destitución de cualquier servidor público de los no designados por el Presidente de la República, sanciones económicas de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado e inhabilitación hasta por 20 años para volver a desempeñar un

empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El procedimiento que la misma Ley establece, se ciñe a las garantías constitucionales y los órganos actúan con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tienen oportunidad de ser debidamente escuchados y cuentan con los recursos administrativos de agotamiento optativo que permiten la impugnación ante la misma autoridad con el recurso de revocación o de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 47 menciona las obligaciones a las que está sometido todo servidor público con la finalidad de salvaguardar los principios fundamentales de la Administración Pública y en el artículo 53 especifica los tipos de sanciones a las que se puede hacer acreedor el infractor de esas obligaciones, dichas sanciones son aplicadas atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antecedentes, condiciones del infractor; las condiciones exteriores y medios de ejecución, antigüedad en el servicio, reincidencia y el monto del beneficio o daño causado al erario público, como elementos para determinar la gravedad o levedad de la conducta cometida, es así como la facultad discrecional de la que hacen uso los órganos de control, se hacía florecer para determinar que conductas eran graves y así aplicar sanciones más severas.

Otra de las características bien establecidas, es que para la ejecución de las sanciones impuestas, es menester considerar la calidad del servidor público, de base o de confianza, para que surtan de manera eficaz sus efectos, no obstante en todo se atenderá a aplicar estas a los servidores públicos de confianza, con la inmediatez que disponga la resolución, la suspensión, destitución e inhabilitación surtían sus efectos al momento de notificarse la misma, diferencia marcada para los servidores públicos de base, que por la naturaleza de la relación laboral deben estar a lo dispuesto por la Ley correspondiente.

Para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público, como se ha mencionado es mediante procedimiento administrativo, el cual se puede iniciar en el tiempo en que el servidor público esté en funciones o con posterioridad a su baja en el servicio, si no ha operado la prescripción a la que hace referencia en el artículo 78.

Con relación a las sanciones económicas, no pueden exceder de tres tantos el monto del lucro obtenido o daño causado, según el artículo 113 de la Constitución Federal, sanción que se acorta en el artículo 55 de la Ley de la materia.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que por no fijar márgenes máximo y mínimo, es contrario al artículo 113 de la Constitución:

"CXL/97 SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Poder Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizarla sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcluso

que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de esta en todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19/mayo/97. Unanimidad de 9 votos. Novena Época. SJF, Tomo VI, septiembre -97, Pág. 207”.

En lo concerniente al rubro del registro de patrimonial de los servidores públicos en el artículo 80 especifica toda la gama de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial ante las autoridades competentes, esto con la finalidad de mantener controlados a los servidores públicos que por razones de su función o administración de recursos públicos puedan enriquecerse ilícitamente, delito contemplado por la legislación penal, sin dejar de observar que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos obligados a presentar esta declaración y no lo hacen dentro de los términos establecidos en el artículo 81 que a la letra dice:

La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y
- III. Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual

presentada por personas físicas para los efectos de la Ley el Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

Así se desprende que la facultad discrecional en este entorno esta más reglada y limitada, ya que las alternativas para violentar las obligaciones de la presentación de la declaración de situación patrimonial son casos específicos y de la misma manera su sanción.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha quedado vigente sólo para ser aplicada en la jurisdicción y para servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.2 LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En fecha trece de marzo del dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo fin es igualmente reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público a nivel federal, sus obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas, autoridades competentes para aplicarlas y el registro

patrimonial de los servidores públicos, así lo establece en su artículo primero.

Dentro de las autoridades establecidas para aplicar las sanciones correspondientes, además nos interesa las autoridades señaladas como Contralorías Internas, Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República contenidas en el artículo cuarto, que son las facultadas para la tramitación, substanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la misma Ley.

En cuanto a las quejas y denuncias que quiera presentar cualquier afectado, en contra de los servidores públicos, menciona que habrá lugares específicos y de fácil acceso para interponerlas, cuando estime que han incumplido con las obligaciones que enuncia el artículo octavo; tratándose de conductas graves, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si especifica cuales son consideradas como tales y son sancionadas, además de la destitución, con las que merezca la acción u omisión realizada.

Las sanciones consistentes por faltas administrativas son:

I.- Amonestación privada o pública;

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

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

el servicio público.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley en cita, se considera grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones siguientes:

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

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

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

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el

mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos cargos o comisiones para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas

de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

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

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

En comparación a las sanciones establecidas en la Ley de 1983, aquí ya no se contempla la sanción del apercibimiento que se considera como la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podría acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones, así mismo constituye esta sanción, uno de los modos de manifestarse la facultad disciplinaria que corresponde a los titulares de los órganos de control para mantener el orden y buen despacho dentro de la Administración Pública, tal vez por la levedad o inobservancia por parte de los infractores.¹³

¹³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.-“*Nuevo Diccionario Jurídico*”.- Ed. Porrúa, México 1998, pp.218

En este mismo orden de ideas, las consideraciones particulares de los servidores públicos, para la imposición de las sanciones contenidas en el artículo 14, son las mismas que especifica la Ley de 1983, en su artículo 54, con la salvedad de que la nueva Ley indica que personas son consideradas como reincidentes, siendo estos los servidores públicos que habiendo sido declarados responsables del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Con relación a las sanciones económicas, esta Ley reivindica, para establecer los tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, para estar acorde con lo que establece la Constitución Federal en su artículo 113.

Como se puede observar, la modalidad de la presente Ley, es de actualización y trata de llenar algunas lagunas que caracterizaban a la anterior y de subsanar algunos puntos contrarios a la Constitución.

3.3 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN.

En fecha 29 de enero de 1997, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado y Municipios de Nuevo León, como marco normativo para tratar de salvaguardar los principios fundamentales que deben regir en la prestación del servicio público, y que se ven violentados por el actuar incorrecto de los servidores públicos, y especifica que todo servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando, sin constituir delito, incumpla con las obligaciones que establece el propio artículo 50 de la Ley en cita, y en LXIV fracciones, mismas que se contraponen al pronunciar acciones u omisiones que pueden ser hechos constitutivos de delitos y atribuciones conferidas a autoridades judiciales

(fracciones XLVI, XLVII, XLVIII, XLIX, por mencionar algunas) y confirma en el artículo 51 que se incurre en responsabilidad administrativa por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones generales a que se refiere el artículo anterior.

Esta legislación es explícita en cuanto las sanciones al definir en el propio cuerpo de la Ley, cuales son consideradas como disciplinarias refiriéndose al apercibimiento y la amonestación y en el artículo 53 las define:

artículo 53.- ...

El apercibimiento es la llamada de atención dirigida al responsable, conminándolo a que evite la repetición de la falta cometida.

La amonestación es la advertencia hecha al infractor, sobre las consecuencias de la conducta cometida, excitándolo a la enmienda y advirtiéndole la imposición de una sanción mayor en caso de reincidencia.

Además, aclara que ambas serán públicas y privadas, las primeras son si se comunica por escrito y se hacen constar en el expediente personal del sancionado, y serán privadas cuando se hagan de manera personal.

En cuanto a las sanciones administrativas, ya en forma el artículo 54 incluye una más que las leyes citadas en puntos anteriores y dice que estas consistirán en:

I.- La suspensión del empleo, cargo o comisión conferidos, y en consecuencia, de la remuneración correspondiente. La suspensión se decretará por un término de quince días a tres meses;

II.- Destitución del puesto, empleo, cargo o comisión de los servidores públicos tanto de confianza como de base, la cual se aplicará por la autoridad que substancie el procedimiento de responsabilidad; para los servidores públicos

sindicalizados, la destitución de demandará administrativamente por la autoridad mencionada y se resolverá en forma definitiva en el Tribunal de Arbitraje del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil del Estado;

III.- Inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, por un periodo de uno a veinte años, y

IV.- Arresto Administrativo hasta por 36 horas, en los términos de Ley.

Como situación relevante contenida en esta Ley, se tiene que el artículo 57, indica que para la aplicación de las sanciones administrativas disciplinarias y económicas, independientemente de la individualización de las circunstancias del servidor público responsable, en el artículo 86 de esta Ley, la autoridad competente se sujetará como mínimo a los siguientes criterios y lineamientos, de acuerdo con la fracción o fracciones infringidas del artículo 50, y maneja las modalidades por incumplimiento **culposo y doloso** de determinadas fracciones, aludiendo que corresponderán invariablemente uno o varias sanciones y su duración, por ejemplo en la fracción primera del artículo 57 menciona:

I.- Por incumplimiento culposo de cualquiera de las fracciones I, IV, V, VI, VII, VII, IX, XI, XII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXVIII, XXX, XXXVII, XXXVIII, XL, XLII, XLIV, LIV, LV, LIX y LXII se aplicara invariablemente el apercibimiento, la amonestación o la suspensión del empleo, cargo o comisión por 15 días;

En la fracción II del mismo artículo por incumplimiento doloso de cualquiera de las mismas fracciones, se aplicará de manera invariable la suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por tres meses, esto dice que el legislador estableció mínimos y máximos en el uso de la facultad discrecional, casi

concretando que a determinada infracción corresponde determinada sanción, lo que hace que la imposición de las sanciones sean en mayor grado, correlativas con la infracción cometida.

En los casos en que un solo hecho o conducta infrinja diversas disposiciones de esta Ley, con diferentes sanciones, para cada una de ellas se aplicará la sanción prevista para las infracciones de mayor gravedad y únicamente se acumularán las sanciones compensatorias para los afectos de los daños y perjuicios, según lo establecido en el artículo 58; por lo anterior, se concluye una vez más que se deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de las conductas que son consideradas como graves y así aplicar la sanción correspondiente.

Lo concerniente a la imposición de las sanciones económicas, esta de conformidad con lo que establece la Constitución Federal al indicar que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados y concluye en el artículo 62 mencionado que quienes infrinjan las disposiciones contenidas en el artículo 50, que son 64 fracciones, y que causen con dolo daños y perjuicios al Erario Público Estatal o Municipal, adicionalmente serán sancionados con una multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del estado elevado al mes de la fecha de la infracción.

Dentro de la autoridades competentes para aplicar esta Ley, el artículo 3 destaca a:

I.- El Congreso de la Unión;

II.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado:

III.- La Secretaría de la Contraloría General del Estado;

IV.- Los Ayuntamientos, los Presidentes Municipales y los órganos de control interno de las Administraciones Públicas Municipales;

V.- La Contaduría Mayor de Hacienda;

VI.- El órgano de vigilancia y disciplina que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial;

VII.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

VIII.- El Tribunal de Arbitraje del Estado;

IX.- Las demás dependencias, entidades y organismos del sector paraestatal, y órganos de control interno pertenecientes al Gobierno del Estado o a sus municipios, en el ámbito de las atribuciones que les otorga este ordenamiento; y

X.- Las demás autoridades administrativas u organismos jurisdiccionales que determinen las Leyes.

Estas podrán imponer las sanciones correlativas citadas mediante procedimiento administrativo, que sin duda, contiene las mismas formalidades que los procedimientos a que se refieren las Leyes Federales de Responsabilidades de 1983 y del 2002, y una vez más, aclara que para imponerlas se deben considerar circunstancias personales, momentáneas y exteriores, que en el momento de cometer la infracción, el servidor público tenía o se encontraban, y considerar si el responsable obró con culpa o dolo.

La prescripción del ejercicio de la facultad para sancionar según el artículo 92, sigue las reglas generales, es decir, se cuenta a partir el día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad administrativa, si la conducta fue instantánea, o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter permanente o continuo, o bien a partir de la fecha última de la acción u

omisión, si fuese de carácter continuado. Para la interrupción de la prescripción basta la iniciación del procedimiento de responsabilidades respectivo, el cual deberá concluirse con la emisión de la resolución correspondiente, la cual deberá dictarse dentro del término de un año contado a partir de la fecha de inicio del mismo.

Otra de las características particulares de esta Ley, es que el Estado es responsable subsidiariamente de la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados con motivo de la aplicación de esta Ley o sentenciados penalmente por delitos cometidos en el desempeño de su encargo, de ahí que las sanciones económicas tenga el carácter de resarcitorías.

3.4 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE.

Como base general son sujetos de responsabilidad administrativa, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial del Estado, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales.

Esta Ley tiene generalidades que aplican las distintas leyes descritas, y que sin mucho buscar protege los principios fundamentales de la Administración Pública, enumerándolos en veinticinco fracciones que describen las obligaciones que tiene todo servidor público y por mencionar algunas, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, tenemos:

Fracción XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la

autoridad competente, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

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

Fracción XXV.- Las demás que le impongan otras leyes y reglamentos.

Las sanciones correspondientes impuestas por la violación de cualquier obligación de las que se refiere el artículo citado, da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante las autoridades facultadas para la substanciación del mismo. En el artículo 48 se otorga potestad al Tribunal Superior de Justicia del Estado para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 45, así como para aplicar las sanciones establecidas, en los términos de la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial, y especifica que lo propio hará, conforme a la legislación relativa y por lo que hace a su competencia, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

Por lo que se refiere a las sanciones administrativas, el artículo 49 refiere que estas consistirán en el apercibimiento público o privado; en la amonestación pública o privada; la suspensión del empleo, cargo o comisión en ningún caso menor de 3 días ni mayor de seis meses y aclara que se aplicará sin perjuicio de las prestaciones en el sistema de seguridad social; la destitución o separación del cargo; la sanción económica que será la retribución que debe hacer el servidor público a favor del erario, estatal o municipal, por la infracción cometida que en ningún caso será inferior al importe de diez días, ni mayor a cien, del sueldo base presupuestal que perciba el servidor público, cuando no se haya obtenido beneficios o cause daños y perjuicios; y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión al servicio del Estado o Municipios, la cual será de uno a diez años cuando se cause daños o implique lucro y este no exceda de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite y la conducta es considerada como grave, una vez más al libre arbitrio de la autoridad administrativa.

Cabe hacer mención que en lo referente a la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones del artículo 45, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Como situación relevante se tiene que en contra de las resoluciones que impongan las sanciones correspondientes, procede el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió la resolución o ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El término para la prescripción de la imposición de las sanciones, prescriben en los mismos términos de la legislación señalada en el punto 3.3.

3.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Esta Ley, publicada el 31 de enero de 1984, en el periódico oficial del Estado, establece, en el artículo 1, que la misma, al igual que las legislaciones citadas en los puntos anteriores, tiene por objeto reglamentar en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones del servidor público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la

procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero; y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Para el buen despacho de los asuntos, que solo le conciernen a la administración pública del Estado, el legislador en el artículo 42 enumera veintidós fracciones que contienen las obligaciones de los servidores públicos del estado, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, para lo cual en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, las que el público tenga acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones a que alude el artículo 42.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, está facultado para que en el ámbito de su competencia, establezca los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas, así como para aplicar las sanciones, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo propio harán el Congreso del Estado, y los Ayuntamientos.

Dentro de las sanciones por faltas administrativas se consideran el apercibimiento público y privado; la amonestación pública y privada; la suspensión; la destitución del puesto; sanción económica, exclusivamente en los casos en que se obtenga lucro o se ocasionen daños y perjuicios, y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, que en cuestiones de duración es menos rigurosa, puesto que va de seis meses a tres años, si el monto del lucro o beneficio obtenido no

excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado y de tres años a diez si excede de dicho límite, según lo indica el artículo 48 de la Ley.

Para el caso de las sanciones económicas, se impondrán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Para el caso de la aplicación de las sanciones administrativas contenidas en el artículo 48, corresponde:

a) Al superior jerárquico, aplicar el apercibimiento, amonestación y suspensión, por un periodo no menor de tres días, ni mayor de treinta; lo mismo para la destitución, cuando se trate de servidores públicos de confianza;

b) Al superior jerárquico, demandar la destitución, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de la leyes respectivas, de manera especial, la Ley del Servicio Civil, cuando el superior jerárquico no lo haga, la Secretaría promoverá los procedimientos necesarios para demandar la destitución y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

c) La inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano correspondiente;

d) Las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico, cuando no excedan del equivalente a cien veces el salario mínimo vigente en el Estado, y por la Secretaría, cuando sen superiores a esta cantidad.

En el entendido de que las resoluciones en que se impongan sanciones administrativas, dictadas por el superior jerárquico o la Secretaría, son susceptibles de impugnación, el servidor público afectado por las mismas lo podrá hacer mediante el recurso de revocación, que debe interponerse dentro

de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, sin especificar la Ley que efectos contendrá la resolución al recurso, del mismo modo no otorga opción para la interposición de algún otro tipo de impugnación.

Los demás aspectos que conforman la Ley, caen en generalidades que deben tener los servidores públicos, como cualidades para desarrollar el cargo, y en el entorno de sus funciones, para lograr el ambiente armonioso, diligencia y eficacia en la prestación del servicio público.

3.6 SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON RELACIÓN A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA.

De acuerdo con la idea de que el estado es el ente político creado por la sociedad, para asegurar su propia subsistencia bajo un orden jurídico, mediante el cual se determinan los órganos de autoridad en los que aquel se personifica y se les demarcan ámbitos de competencia en razón de las funciones que les corresponde desempeñar, todo con la finalidad de cumplir los fines justificantes de la estructura estatal, en el entendido de que las personas físicas denominadas, por su función, servidores públicos son los encargados de la realización de los servicios a cargo del Estado.

El artículo 108 Constitucional explica quienes son señalados con esta categoría, para los efectos de considerarles como sujetos de responsabilidades administrativas por acción u omisión durante el desempeño de sus funciones.

Las sanciones administrativas a que se refiere, son medidas disciplinarias, escarmientos o castigos que imponen los órganos competentes de los poderes públicos Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, por faltas o infracciones comprobadas en los procedimientos fincados a los servidores públicos, con el fin de respetar el principio de legalidad que obliga a todas las

autoridades para que ajusten sus actos a las normas jurídicas que los rigen, fundando y motivando sus resoluciones que califican la infracción cometida, tipo de sanción aplicable y que sean correlativas, para que tales medidas no sean injustas, desproporcionadas o arbitrarias.

Desde años atrás, se tienen concepciones sobre la sanción, y que casi intactas se han utilizado en la actualidad, Eduardo García Máynez, considera que esta, "es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".

El inicio para el desarrollo del marco jurídico administrativo, lo marca la Constitución de 1917, en la cual el artículo 111, faculta al Congreso de la Unión para expedir una Ley sobre Responsabilidades de todos los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación.

Actualmente en el ámbito federal, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para la imposición de las sanciones, utiliza la facultad discrecional con que cuentan la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, así aunque la ley misma menciona que deberán considerarse los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta y se considerará:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

en el servicio;

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

V.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para ejecutar las sanciones impuestas, es autoridad competente, el jefe inmediato, para aplicar la amonestación pública o privada; la suspensión o la destitución será ejecutada por la dependencia o entidad correspondiente; la inhabilitación será ejecutada en los términos de la resolución dictada; las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

La Ley de Responsabilidades de 1983, dispone en su artículo 63, que la Dependencia y Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias podrá abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revisten gravedad ni constituyen delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste, no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Dentro de las diferencias que existen en la Ley de Responsabilidades Administrativas del 2002, considerándolas con la Ley de la materia del Estado de Nuevo León, es que esta última, dentro de las obligaciones que enumera en su artículo 50, infringidas por algún servidor público, dan lugar a la imposición de las sanciones administrativas, y de las cuales en el cuerpo de toda la ley, no aclara o especifica que conductas serán consideradas como graves.

Una diferencia más, consiste en que la primera, no establece mínimos,

máximos o condiciones para imponer las sanciones que correspondan por determinada infracción o falta, dejando al libre arbitrio de la Secretaría, órgano de control o titular del área de responsabilidades, de auditoría y de quejas de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, para imponer las que crean convenientes, no obstante las conductas graves que menciona deben considerarse como tales.

La Ley de la materia del Estado de Nuevo León, en el artículo 57, si considera un criterio y lineamiento para la imposición de sanciones, que el legislador estimó acordes con la magnitud de la infracción, considerando el dolo o culpa que se haya presentado en la comisión de la infracción y no dejó a la discreción de las autoridades facultadas para imponerlas.

Con relación a este punto, es el caso de el incumplimiento de cualquiera de las fracciones XXXIX, XLI, XLV, XLVI, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LII, LIII, LVII, LVIII, LXI y LXIII, que señala el artículo 50, se aplicará invariablemente la destitución del empleo y la inhabilitación de diez a veinte años, esto se refiere a la desobediencia de abstenerse de retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia y procuración de la misma, o negar de igual forma el uso de la fuerza pública legalmente requerida para prestar servicios de auxilio, o violar intencionalmente los procedimientos judiciales en el ejercicio de la administración y procuración de justicia, según la fracción XXXIX;

Infracción a lo establecido en la fracción XLV, en cuanto a la abstención de dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen; o dictar resolución de fondo o sentencia incidental o definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la Ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado, u omitir dictar resolución de trámite, de fondo o sentencia definitiva, dentro de los términos legales establecidos; así como admitir a trámite promociones notoriamente infundadas que impliquen retraso

en los procedimientos judiciales o administrativos; e impedir que las partes en controversia ejerzan los derechos que legalmente le correspondan por parcialidad con alguna de las mismas.

La infracción a lo establecido en la fracción LXI, que señala que deberá preservar el secreto de los asuntos de seguridad pública que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determine la Ley, solo por mencionar algunas, que se deduce son consideradas implícitamente como graves, por las características que revisten.

De esta manera, se somete la facultad de la autoridad par imponer sanciones lo establecido por la Ley, en muchos casos los servidores públicos no tienen argumentos válidos para interponer algún recurso en contra de la resolución que contenga la sanción, puesto que la discreción no divaga y es concreta, no se cae en excesos, ni desproporcionalidades en la relación conducta u omisión, con la sanción impuesta.

En lo concerniente a las Leyes de la Materia del Estado de Baja California y Campeche, tienen gran similitud con la Ley Federal de Responsabilidades del 2002, tanto en el tipo de obligaciones que tienen los servidores públicos, como las sanciones y circunstancias a considerar respecto del servidor público para imponer la sanción que corresponda, no distingue ningún otro tipo de Responsabilidad más que la administrativa, y donde el Estado, Municipios y Ayuntamientos son los encargados de establecer las normas y procedimientos para la aplicación de las sanciones, previa instrucción del procedimiento.

Otro punto importante, es que la facultad para imponer sanciones prescribe para el Estado de Baja California, en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado. El plazo para la prescripción se contará al día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento

en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y en los demás casos prescribirá en tres años, mientras que para el Estado de Campeche las mismas facultades prescriben en un año, en el primer supuesto y de tres años para el segundo supuesto, situación similar para la Ley de Responsabilidades de 1983, que aplica para el Distrito Federal, con diferencia a la Ley de la Materia del 2002, que indica el artículo 34, sin más detalles que la facultad para imponer sanciones prescribe en tres años, contados partir del día siguiente al en que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, y tratándose de las infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.

Al respecto, cabe destacar que ninguna de las legislaciones mencionadas hace alusión al momento o acto por el cual se interrumpe la prescripción, sin embargo, podemos deducir que con la iniciación del procedimiento, pero la interrogante es ¿cuando inicia este?; Al respecto podemos deducir que se interrumpe la prescripción al momento en que se notifica al probable responsable la citación a la audiencia de Ley.

CAPÍTULO 4

EMPLEO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 LA FACULTAD DISCRECIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Como es conocido, la actividad de la Administración Pública está regulada por el sistema jurídico vigente, esto no obliga a que los órganos gubernamentales no tengan ocasionalmente, un relativo margen de movimiento, para determinar el contenido y la orientación de sus tareas, los actos administrativos.

La ley permite al servidor público la actuación dentro de determinados límites, ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad para el cumplimiento de sus funciones, a esto se le denomina “facultades de carácter discrecional en el ejercicio de la función administrativa”.

En el derecho administrativo, es precisamente mediante facultades discrecionales como se actúa en la mayoría de las veces, puesto que la ley no ha podido prever la oportunidad de la emisión del Acto Jurídico Administrativo, sino que es la misma autoridad la que ha de valorar el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de derecho.

Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establezca cuando debe ejercitarse, cómo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar; Ello puede obedecer a una de dos circunstancias: a que no existe una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres, o alguno de aquellos.

“La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre

alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración”.¹⁴

Ésta faculta discrecional es susceptible de clasificar en:

LIBRE: En éste supuesto, la autoridad puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, esto es, que existe una total libertad para actuar o no, y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad, ésta facultad es también llamada absoluta o total.

Cabe recordar que el funcionario que habrá de ejercer la facultad discrecional libre, debe estar en el supuesto contemplado en la Ley, que le permita realizar la función pública, el asunto debe ser de la competencia del órgano, debe corresponder a sus fines y motivaciones, a las atribuciones de la administración pública, y de manera primordial, conforme a la ley.

OBLIGATORIA: En estas facultades, el funcionario público, por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentido, pero dentro de los límites que la ley contempla. No puede abstenerse de emitir un acto, aunque la norma le permita cierta movilidad entre varias opciones preestablecidas.

Ésta facultad pareciera estar más cerca de la facultad vinculada o reglada, que es aquella prevista claramente en la norma, puesto que unas y otras han de ajustarse a la competencia del órgano, a una adecuada motivación y a los fines de interés general, con miras a los cuales debe actuar todo órgano del Poder Público, pero ésta facultad obligatoria implica la necesidad de emitir un acto dentro de cierto margen y la reglada deriva de una norma que señala cómo y

¹⁴ **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I,** “Derecho Administrativo Primer Curso”, 2ª ed, Edit. Harla, México 1995, p.316

cuando hay que actuar.

TÉCNICA: Es en atención de que no toda la actividad de la administración pública se traduce en actos jurídicos, sino que existen operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera de la órbita del derecho.

Renato Alessi, citado por Agustín Gordillo, señala que si la discrecionalidad:

“Es una libertad, más o menos limitada de apreciación del interés público a los fines de valorar la oportunidad de la acción y del contenido a dar a la acción misma... es errado hablar de una discrecionalidad meramente técnica, ya que los dos términos discrecionalidad y técnica son esencialmente inconciliables ... cuando se trata de una cuestión meramente técnica, ella resulta exclusivamente en base(sic) a criterios técnicos y a reglas técnicas, y la Administración Pública no tiene facultad de apartarse de tales reglas”.¹⁵

Otro punto a considerar es hasta dónde se puede emplear la facultad discrecional y después de qué momento se traduce en arbitrariedad, así cuando el servidor público actúa de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, comete un acto arbitrario, o mejor conocido como desvío de poder, que se presenta cuando, de manera excesiva, se emplea la discreción que la Ley otorga, al no considerar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación, el abuso de poder se distingue del desvío de poder en tanto que en la primera se incluyen actos que han sido omitidos con total arbitrariedad y rebasado los límites que la ley fija para la actuación de servidor público, y se presenta lo segundo, cuando dentro del marco creado por la ley, se actúa de modo exagerado o desproporcional al hacer uso de las facultades discrecionales, con la consecuencia de desvirtuar la finalidad que debe perseguir todo acto administrativo.

¹⁵ **Idem**

Dentro de las potestades que tienen los órganos de control de la administración pública, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, es la de someter a procedimiento administrativo disciplinario a aquellos servidores públicos que hayan incurrido en alguna acción u omisión que vaya en detrimento de tales fines.

En México la regulación a este respecto es escasa, no obstante la importancia que tiene controlar el ejercicio de facultades discrecionales, es en materia de impugnaciones donde se encuentran algunos supuestos que ayudan a determinar los márgenes de actuación de los órganos administrativos.

En un principio, es la misma Ley quien establece límites a la facultad discrecional, pues supone la posibilidad de emplearla dentro de cierto marco, más difíciles de precisar y de valorar son los límites que impone la naturaleza misma de la discrecionalidad, consistentes en una apropiada evaluación de los motivos y razones que llevan a emitir el acto y los fines perseguidos, éste es el ámbito legítimo de la discrecionalidad administrativa, sin dejar de observar que ese actuar debe ser razonado y no permitir que se convierta en arbitrariedad.

En nuestro sistema administrativo resulta conveniente mencionar dos ideas respecto a la clase de facultades con que debe contar el servidor público para realizar su actividad, se afirma que en exceso la discrecionalidad es una postura de corte autocrático en que la voluntad del gobernante es lo decisivo para el contenido y emisión del acto; y dos, el dinamismo de la vida actual y los avances tecnológicos plantean la necesidad y conveniencia de otorgar mayor campo de movimiento y opciones a la actividad de la administración pública, la que no puede someter la atención de múltiples acontecimientos a los rígidos moldes que suponen las facultades regladas o vinculadas, de ahí que se requiere el uso de la facultad discrecional.¹⁶

¹⁶ **Idem**

Se infiere que en concordancia lógica con dicha naturaleza, tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos, de tal suerte que es a un órgano de control específico del propio nivel de gobierno, a quien le incumbe corregir las irregularidades con el fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que se debe prestar en la dependencia u organismo de que se trate, por lo que también corresponde a ellos substanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva.

Como hemos mencionado durante el desarrollo del presente trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no indica con precisión cuáles son las conductas por las cuales un servidor público debe ser sancionado administrativamente, sino que solo señala, qué condiciones interiores y exteriores se deben tomar en cuenta para poder determinar la irregularidad y el tipo de sanción que corresponde imponer, es entonces, cuando el órgano de control ejerce esa facultad discrecional, esto se traduce, en que dicho órgano, una vez que se allegó de todo los elementos que estimó necesarios, dicta una resolución, en la que muy a su criterio y razonamiento, impondrá la sanción que estime justa y equitativa, con la finalidad de corregir a futuro que se reiteren dichas conductas.

El órgano de control que substanció el procedimiento administrativo, al tratar de adecuar a los preceptos establecidos en la Ley la conducta realizada por el servidor público, se encuentra con parámetros muy abiertos los cuales permiten emplear la facultad discrecional, es decir, al no encontrarse claramente establecidas las conductas consideradas irregulares y la sanción que le corresponde, busca de entre lo contemplado en la Ley, acomodar la supuesta irregularidad, si no es suficiente, busca apoyo en algunos otros instrumentos legales (oficios internos, circulares, manuales administrativos, etc.) para justificar la sanción impuesta, misma que podrá ser objeto de impugnación ante autoridades competentes por los excesos o faltas en la aplicación de dichos instrumentos, sin dejar de observar las solemnidades que requieren dichos

instrumentos para ser válidos.

4.2 LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como hemos comentado, es general, no contempla las irregularidades que puede cometer determinado servidor público, asimismo no define los criterios que se deben tomar para que en igualdad de conductas se impongan iguales sanciones, no es situación fácil, la misma Ley indica que se deben considerar las condiciones interiores y exteriores que influyeron en el servidor público para llevar a cabo la conducta que se le imputa, dichas particularidades, así como los antecedentes que pudiese tener en relación a otros procedimientos administrativos disciplinarios, son fundamentales para determinar el tipo de la sanción que le corresponde, una vez más estamos en los ámbitos de la aplicación de la tan mencionada facultad discrecional que tienen los órganos de control.

Ahora bien, las conductas cometidas por los servidores públicos, no siempre tienen una fundamentación en la Ley, Reglamento o Manual Administrativo de la Dependencia de que se trate, sino que son actividades que como consecuencia de su encargo los llevan a realizarlas y en determinado momento son tomadas como obligaciones que tiene dicho servidor público, entonces el órgano sancionador, con la finalidad de corregir y, en su caso, prevenir tales conductas, determina imponer sanciones que pueden pasar de leves a graves, y suceder a la inversa, o mejor dicho, ser excesivas o poco eficaces.

Un pequeño ámbito, en el que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, suele no permitir tan abiertamente el empleo de ésta facultad, es en los plazos en que los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, deben hacerlo; en éstos supuestos la Ley señala de manera más objetiva, el tipo de sanción que

corresponde a cada acto u omisión que tenga que ver con la presentación de las declaraciones de situación patrimonial.

4.3 EXCESO DE LA APLICACIÓN DE LA FACULTAD DISCRECIONAL, COMO CAUSA DE IMPUGNACIÓN.

La facultad discrecional se encontrará ahí donde el órgano de control cuente con la posibilidad de elección entre varias alternativas, sea que la elección se limite al momento en que se actuará, se extienda a la determinación de la situación de hecho ante la cual dictará el acto previsto por la norma, como de los motivos y del objeto del acto.

Ahora bien, el ejercicio de potestad sancionadora está sujeta a ciertos límites, de los cuales resulta el principio de legalidad, que afecta a las condiciones de su ejercicio; de tal manera que debe garantizar el orden material y alcance absoluto, reflejando el principio de seguridad limitativos de la libertad individual, y se traducen en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

De la misma manera, se refleja esta garantía de legalidad al cargo necesario de las normas que contengan los supuestos de infracciones y las sanciones correspondientes.

Los órganos de control competentes para imponer sanciones administrativas, una vez que, a su consideración, se han allegado de los elementos necesarios para determinar las sanciones que van a imponer, frecuentemente las aplican en exceso, es decir, son poco acordes con la magnitud y consecuencias que traen aparejadas determinadas conductas; esta situación puede ser objeto de impugnación ante instancias contenciosas administrativas y son contempladas en las leyes respectivas.

4.4. PROPUESTA DE UN CATÁLOGO DE IRREGULARIDADES Y SANCIONES ACORDES CON LOS NIVELES JERÁRQUICOS Y ACTIVIDADES REALIZADAS.

Partiendo de la conciencia de que las intenciones y propósitos tendientes a que todos los servidores públicos desempeñan de forma honesta e íntegra el compromiso que tienen frente a la sociedad, se ha dotado de discreción a los órganos de control para imponer, de manera eficaz, las distintas sanciones y evitar obstáculos en la investigación de infracciones y faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, buscando siempre que las sanciones impuestas sean disuasivas de conductas indebidas.

La constitución señala que la tipificación de infracciones y las correspondientes sanciones, sólo podrá estar determinada por una ley o por una norma reglamentaria, cuyo contenido esté claramente delimitado.

Las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se gradúan en atención a la gravedad, trascendencia de los hechos, antecedentes del infractor y a la conveniencia de suprimir conductas que impidan un buen despacho de los asuntos administrativos; esto motiva a la actuación del órgano sancionador a acogerse a criterios objetivos para graduar apropiadamente la sanción a imponer, para que no suponga un incorrecto ejercicio de discrecionalidad por su parte.

Aunque parezca sencillo, la determinación de si existe o no discrecionalidad a la hora de resolver sobre la responsabilidad de un servidor público, no se duda de la existencia de una toma de decisión personal de actuar, con fundamento en unas normas más o menos generales que la habiliten, es decir, que las ideas del servidor público que represente al estado, se cimentan en que las orientaciones legales vagas, aseguran una mayor flexibilidad, aunque se acepta

que la misma Ley pueda limitar el ámbito de la discrecionalidad, por un lado determinando la peligrosidad de las situaciones y la gravedad de los desórdenes a evitar, los medios a emplear, así como de los elementos sobre los que se debe actuar.

La justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona, constituye un principio que debe ser observado, cuya aplicación en el derecho administrativo sancionador, no supone en alguna forma sustitución de facultades administrativas, si no corrección del exceso legal que supone al ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes de la conducta u omisión realizada por el servidor público, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales para la graduación de la sanción, y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad.

No es extraño, ni mucho menos infrecuente que la sanción administrativa que se impone a los Servidores públicos, no sea la realmente adecuada a la falta cometida, disponiendo la autoridad con excesiva ligereza, o careciendo de criterios rectores de proporcionalidad al momento de imponer las sanciones correspondientes.

Hay casos en los que se impone las sanciones en su grado máximo, o estableciendo sanciones con doble componente. Lo que obviamente obliga a acudir al órgano jurisdiccional competente para frenar dicha arbitrariedad.

La proporcionalidad es un principio de estricta justicia en el sentido de que la irregularidad y la sanción se acomodan a determinados criterios objetivos, evitando que el legislador pueda graduar las penas de forma voluble o parcial, y la autoridad disponga de su discrecionalidad en forma arbitraria.

Éste principio debe ser concebido como una eficaz herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de los órganos de control, para decidir el tipo de sanción a aplicar y así poder adecuar la sanción al hecho cometido.

Como hemos mencionado durante el desarrollo del presente trabajo, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no especifica con precisión cuáles son las conductas por las cuales un servidor público debe ser sancionado administrativamente, sino que solo menciona que condiciones interiores y exteriores se deben considerar para poder determinar la irregularidad y el tipo de sanción que corresponde imponer, es entonces, cuando el órgano de control ejerce su facultad discrecional, es decir, una vez que se ha recabado y se ha allegó de todos los elementos que estimó necesarios, el Órgano de Control, dicta una resolución, en la que muy a su criterio y razonamiento, impondrá la sanción que estime justa y equitativa, con la finalidad de corregir a futuro y evitar se reiteren dichas conductas.

El órgano de control que instruye el procedimiento administrativo, al tratar de adecuar la conducta realizada por el servidor público a los preceptos establecidos en la Ley, se encuentra con parámetros muy abiertos los cuales permiten emplear la facultad discrecional, o mejor dicho, al no encontrarse claramente establecidas las conductas consideradas irregulares y la sanción que le corresponde, busca de entre lo contemplado en la Ley, acomodar la irregularidad, si no es suficiente, busca apoyo en algunos otros instrumentos legales (oficios internos, circulares, manuales administrativos, etc.) para justificar la sanción impuesta, misma que podrá ser recurrida ante autoridades competentes, por aquellos excesos o faltas en la aplicación de dichos instrumentos, esto por que no basta con la existencia de dichos instrumentos, si no que además, estos hayan cumplido con las solemnidades que se requieren para ser válidos.

Así, los servidores públicos se encuentran con varios problemas, uno de ellos

se relaciona con los contenidos en la Ley, otros más con quién los aplica; en éste último, no en todos los casos se trata de personal preparado, con el perfil profesional adecuado para el ejercicio de su función, mejor dicho, profesionales con conocimientos para interpretar la ley, especialistas en las materias auditadas, lo que conlleva a la imposición de sanciones poco acordes a la conducta cometida, lo que para los tribunales competentes es materia de impugnación.

Dada la naturaleza del derecho administrativo, también es sancionador de infracciones que van en detrimento del servicio público y de sus buen despacho, se debe estar en claros supuestos de que a determinada conducta le debe corresponder determinada sanción, por lo que al realizar una reforma que permita reglamentar las irregularidades con sus respectivas sanciones, de tal forma que se limite el actuar de los órganos administrativos, creando un catálogo que especifique con mayor exactitud los supuestos considerados como infracciones y la sanción que corresponda de acuerdo al nivel jerárquico, funciones desempeñadas y particularidades del caso en concreto, abriendo la posibilidad de atenuar o agravar dichas sanciones.

En este estudio consideramos que el empleo de facultades regladas, vendrían a revolucionar la substanciación de los procedimientos administrativos, se desarrollarían con mayor eficacia y se podrían sostener con mayor fuerza ante los tribunales competentes, pocos asuntos con éstas características podrían ser declarados nulos y en todo caso, serían perdidos ante los tribunales por algún tipo de violación a las formalidades del procedimiento, así mismo se vería reflejada con mayor eficacia la potestad que tiene la administración pública de sancionar y corregir aquellas conductas que son realizadas por aquellos servidores que valiéndose del empleo, cargo o comisión que ostentan, actúen en detrimento del buen funcionamiento del servicio público.

Lo anterior traería como consecuencia que la Administración Pública fuera mas efectiva para imponer sanciones a quienes sin lugar a dudas, hubieran cometido alguna irregularidad y no dejar impunes aquellos actos u omisiones realizados por los mismos.

En otra vertiente, de manera indiscutible el problema de la corrupción-impunidad es sumamente complejo y su solución debe buscarse en un adecuado marco jurídico que permita, sin excepción, imponer sanciones a todo servidor público cuya indebida conducta en ejercicio de sus funciones contravenga y perjudique los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y no como consecuencia de un mal empleo de la discrecionalidad, se mantenga una relación de tipo laboral con servidores públicos que por una parte resultaron responsables, pero que en la secuela del procedimiento administrativo disciplinario, no se le respetaron algunas de las formalidades en el procedimiento, o que siendo respetados, no se le graduó la sanción de manera proporcional con la conducta realizada o que dejo de realizar.

Lo que proponemos es que esa facultad sea reglada u obligatoria, la cual exigiría al Órgano de Control, el cumplimiento de la Ley o Reglamento, la cual determinaría agotadamente todas las condiciones de su ejercicio, de modo que quedaría construido un supuesto legal, complejo y una potestad aplicable y definida.

Un catálogo de infracciones y sanciones acordes con la jerarquía y funciones de los servidores públicos, sería de las cosas favorables para que las sanciones a imponer estuvieran respaldadas con toda la legalidad que se requiere, para que al menos, por este sentido la Administración Pública no pierda ante los tribunales jurisdiccionales, hasta un noventa por ciento de los asuntos en los que impone algún tipo de sanción administrativa a los servidores públicos; es hablar de que el trabajo realizado solo es efectivo en 1 de cada 10 procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Una vez realizado el presente estudio, podemos considerar que el ordenamiento jurídico no establece cuando debe ejercitarse, como debe ejercitarse y en que sentido se debe ejercitar el empleo de la facultad discrecional para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos por parte de la Administración Pública, esto deja a la autoridad con la opción de emplearla de manera indiscriminada, práctica que ha llevado a poner, en la mayoría de los casos, sanciones excesivamente desproporcionales y poco congruentes con los casos particulares.

Una vez considerara la discrecionalidad como una libertad de elección entre alternativas igualmente válidas, de tal suerte que aquella que se elija por aquel que va imponer la sanción administrativa, sea indiferente para el derecho.

SEGUNDA.- Al no contemplarse en la Ley respectiva los elementos necesarios que permitan que los entes administrativos apliquen de manera equitativa sus facultades discrecionales y ser ellos mismos los únicos que manipulen a su libre arbitrio las pocas opciones de reglamentación que proporciona la Ley, es necesario actualizar el marco normativo correspondiente.

TERCERA.- Durante el desarrollo del procedimiento administrativo, la Ley faculta a los Órganos de Control, a investigar y recabar información con la finalidad de que al momento de dictar resolución, se cuente con todos los elementos que estudiados en su conjunto, permitan resolver apegado a derecho; sin embargo, aún y cuando se esta en esas posibilidades, los órganos responsables, insisten en aplicar de manera desproporcionada su facultad discrecional, imponiendo por lo general las sanciones mas graves y pocas veces son flexibles aplicando sanciones menores.

Es bien sabido que cualquier acto de autoridad, debe estar debidamente fundado y motivado para que tenga plena validez, en estos supuestos, el exceso de la facultad discrecional al imponer sanciones administrativas, es un aspecto por el cual necesariamente se recurre a los Juzgados de Distrito o al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que lo estudien y lo corrijan, siendo procedente casi en todos los casos, declarar la invalidez de dicho acto.

CUARTA.- Estamos convencidos que el exceso en la aplicación de la facultad discrecional es un aspecto que normalmente tienen las resoluciones administrativas, la Ley deja un amplio margen de actuación para los órganos facultados, tan amplio que muchas ocasiones se pierden al momento de interpretar la ley misma; o en su intento por hacer valer condiciones particulares del caso concreto, terminan por no respetar el principio de proporcionalidad que debe existir entre la conducta u omisión realizados y la sanción impuesta.

Podrán plantearse problemas a la hora de valorar las circunstancias particulares y su correlación con la tipificación normativa que se vulnera, pero ya no sería una problemática derivada de la discrecionalidad en estricto sentido, sino del margen de apreciación utilizado por el órgano administrativo, que desembocará, en una única solución ajustada a derecho.

QUINTA.- Realizado el presente análisis proponemos crear un catálogo de irregularidades y sanciones acordes con el nivel jerárquico, funciones desempeñadas, reincidencia en la comisión de determinadas conductas, obligaciones de acuerdo al cargo conferido, entre otras, señaladas a lo largo de nuestro estudio, mismas que pondrían límites a los órganos de la administración para que no realicen un uso indiscriminado de dicha facultad.

La finalidad que se persigue es mantener la observancia de las normas, reponer el orden que se infringió y a cumplir con el mandato que la ley confiere a los servidores públicos, con la mayor rectitud y excelencia posible.

SEXTA.- Que en lo concerniente al margen de apreciación sería la percepción de la realidad circunstancial subsumible en la realidad normativa, dado que se podría captar el peligro de una situación, la gravedad variable de los hechos, las conductas, actos u omisiones que se precisa neutralizar, los daños que se vayan a producir, o la inmediatez con la que se haya de actuar en contra de determinada persona.

En resumen, esta facultad estará reglada, por la finalidad establecida en la Ley, en la que se considerarían los hechos determinantes, existencia real y justamente percibida, ya que una medida fundada sobre un hecho material inexacto carecería de causa jurídica.

Acreditada la existencia real de los actos u omisiones, procedería su calificación jurídica y posteriormente encuadramiento en la finalidad protegida por la ley, finalmente, la imposición de la sanción deberá disciplinarse de acuerdo con los principios de congruencia y proporcionalidad.

La proporcionalidad o la prohibición del exceso va encaminado a limitación o supresión de la libertad que la intervención exija, puesto que un medio o medida no debe suponer, en ningún caso, un perjuicio que reconocidamente resulte fuera de proporción con la imposición de la sanción perseguida.

Lo que se procura es que la voluntad del servidor público quien representa a la Administración Pública, tenga una intervención mínima entre múltiples y posibles medios o medidas, considerados previsiblemente adecuados para conseguir el resultado deseado, es decir, la imposición de la sanción administrativa acorde con la irregularidad cometida.

FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, ***Derecho Administrativo Especial***, Tomo II Ed. Porrúa, México 1999, 778 p.p.

AGUIRRE ZKUENAGA, Iaki, et al., (y otros). ***La Coacción Administrativa Directa***, Ed. Civitas, Madrid España 1990, 451 p.p.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, ***Régimen Jurídico del Servidor Público***, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1998, 316 p.p.

BUNSTER. Elvira, et al.,(y otros). ***Las Responsabilidades de los Servidores Públicos***, Ed. Manuel Porra, México 1984,143 p.p.

DELGADILLO HERRERA, Juan Francisco, ***Régimen Jurídico del Servidor Público***, Tercera Edición, México, 2000, 324 p.p.

FRAGA, Gabino, ***Derecho Administrativo***, Cuadragésima Primera Edición, Ed. Porra, México 2001, 506 p.p.

GALINDO CAMACHO, Miguel, ***Derecho Administrativo I***, Tercera Edición, Ed. Porra, México 2000, 301 p.p.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, ***Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación;*** (Prontuario de disposiciones jurídicas), Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, 692 p.p.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, ***Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano***, Ed. Porra, México, 1993, 119 p.p.

HERRERA PÉREZ, Agustín. ***Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México***, Miguel Porra, México 2001, 492 p.p.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, ***La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales***,

Ed. Porrúa, México 2002, 197 p.p.

MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel, ***El Error Judicial Inexcusable como Causa de Responsabilidad Administrativa***, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001, 32 p.p.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., ***Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso***, Tercera Edición, Ed. Oxford University Press, México 2001, 469 p.p.

SERRA ROJAS, Andrés. ***Derecho Administrativo Segundo Curso***, Vigésima Primera Edición, Ed. Porrúa, México 2001, 900 p.p.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ***Procedencia del Juicio de Amparo Contra Resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que Impongan Sanciones Administrativas a Secretarios o Empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito***, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999, 207 p.p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado y Municipios de Nuevo León.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Campeche.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Baja California.

Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

HEMEROGRAFÍA

ARIAS MARTÍNEZ, Ma. Antonia. ***La Potestad Sancionadora de los Entes Locales y el Principio de Legalidad (a propósito de la STS de 19 de mayo de 1988)***. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nos. 280-281, Mayo-Diciembre, 1999, Madrid, España.

AVELLANEDA SIXTO, Eloisa. ***La Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos***. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. VI, 1983, Caracas, Venezuela.

CANO CAMPOS, Tomas, ***La Analogía en el Derecho Administrativo Sancionador***, Revista Española de Derecho Administrativo, Infracciones Administrativas, Sanciones Administrativas, No. 113, Enero-Marzo, 2002, Madrid España.

FLORES VILCHIS, Héctor. ***Responsabilidad de los Servidores Públicos***. Revista de la Escuela de Derecho, año V, No. 5, Otoño-Invierno, 1990, México, D.F.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. Una herramienta para el combate a la corrupción. ***El régimen constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos***. Lex, Difusión y Análisis, Tercera época, año VI, No. 73, Julio, 2001, Torreón Coahuila., México.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. ***Sanciones por Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos***. Boletín de investigaciones jurídicas. No. 57, Enero-marzo, 1995, Guanajuato, Gto, México.

RIGHI, Esteban. ***Responsabilidad de los Servidores Públicos en México***. Alegatos, No. 6, mayo-agosto, 1987, México, D.F.

SALGADO LEDESMA, Eréndira. ***El Ejercicio Indebido del Servicio Público y el Tema de las Sanciones Múltiples***. Lex. Difusión y Análisis, tercera época, año VI, No. 74, agosto, 2001, Torreón, Coahuila., México.