



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE
SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADAS
EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARIO ALBERTO HERNÁNDEZ CRUZ

ASESOR:

MTRA. DIANA SELENE GARCÍA DOMÍNGUEZ

CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL ESTADO DE MÉXICO

AGOSTO 2010



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.

DEDICATORIAS

A Dios por estar siempre conmigo, llenarme de gozo, alegría. Que de no ser por él y brindarme la ayuda necesaria a la culminación del presente trabajo ¿qué sería de mí?

A mi madre Teresa Cruz:
Recibe esta modesta dedicación como un homenaje a tu grandeza, que de niño me dieras cuidados y de hombre fortaleza. Hago votos para que hoy, de dicha mis logros te colmen y mañana te llene de orgullo. Ten presente que la gloria más grande que tengo es el ser tu hijo.

A mi padre Mario Hernández: Por ser un hombre ejemplar, que a pesar de las adversidades siempre hay hambre de lucha y superación constante. Eres un orgullo para mí... Te amo papá.

A mis queridos hermanos:
Gracias por aquellos momentos buenos y malos, de todo corazón deseo que ustedes alcancen sus metas profesionales, no importa cuántas veces tengamos que caer, lo importante es que aprendamos de los errores sin fijarnos de los demás.

A la Universidad Nacional Autónoma de México: Por ser la institución que me brindo la oportunidad de ser un profesional y por tanto, portare con orgullo la responsabilidad que conlleva ser parte de ella.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón y maestros: Por ser ahí el recinto donde recibí las enseñanzas y experiencias compartidas por los profesores.

A mi asesora la Maestra Diana Selene García Domínguez: Gracias por su paciencia, dedicación y profesionalismo pude concluir la presente investigación

A todas aquellas personas que sin esperar nada a cambio compartieron pláticas, conocimientos, diversión y sobre todo invirtieron tiempo para ayudarme a completar mi investigación.

Hay veces que miro atrás y me doy cuenta de que todas las personas que han pasado y pasan por mi vida, se merecen mi agradecimiento por componerme como persona.

GRACIAS

**NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE SANCIONES
ADMINISTRATIVAS REGULADAS EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

ÍNDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	I

**CAPÍTULO I
CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

1.1.- SERVIDOR PÚBLICO.	1
1.1.1.- Principios.	8
1.1.2.- Obligaciones.	10
1.2.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	15
1.3.- SANCIÓN ADMINISTRATIVA.	17
1.3.1.- Tipos.	19
1.3.2.- Elementos para sancionar.	24
1.3.3.- Autoridad que la emite.	27
1.3.4.- La prescripción para la aplicación de la sanción.	27

CAPÍTULO II
MARCO JURÍDICO DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	29
2.2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	39
2.3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	40

CAPÍTULO III
NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1.- PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	43
3.1.1.- Repercusiones.	45
3.2.- NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	46
Conclusiones.	50
Bibliografía.	52

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se hace un análisis de las sanciones administrativas reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A pesar de que la Ley es del ámbito federal, actualmente solo es aplicable en el Distrito Federal.

Para ello, es necesario identificar a los sujetos a quienes se les puede considerar servidor público, para que, en el caso de que incurran en alguna falta sea sancionado previo procedimiento administrativo por alguna o algunas sanciones de las enunciadas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe señalar que todo servidor público tiene obligaciones y como tal, responsabilidades; nuestro derecho positivo vigente señala cuatro tipos, que son: penal, civil, administrativa y política; que para la presente investigación solo estudiaremos a la responsabilidad administrativa por ser materia del trabajo, temas que son tratados en el capítulo primero de esta tesina titulado “Conceptos Fundamentales”.

Posteriormente se analizan los tres ordenamientos jurídicos mas importantes que regulan a los servidores públicos y sus sanciones, tales como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, leyes que sancionan de manera administrativa a los servidores, tomando en consideración que el presente trabajo es un análisis al sistema de sanciones y, de esta manera corroborar si en la actualidad son las adecuadas para el tiempo en que vivimos, por tal motivo éste capítulo segundo se denomina “Marco Jurídico de la Sanción Administrativa”.

Finalmente en el capítulo tercero llamado “Necesidad de reformar el sistema de sanciones administrativas reguladas en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos” se plantean los problemas existentes en el sistema de sanciones que dieron origen al presente trabajo de investigación y, con ello sus repercusiones en la sociedad en general, consecuentemente, se plantea la solución al problema junto con las ventajas que se adquirirían.

Los métodos empleados en el desarrollo de esta investigación son el inductivo, que va de lo general a lo particular; deductivo que va de lo particular a lo general. Asimismo para interpretar con mayor precisión las normas jurídicas que el presente trabajo cita aplico el método hermenéutico consistente en su interpretación encaminada a explicar el significado de las palabras que el legislador uso en el texto legal.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

En este capítulo abarcare el conjunto de conceptos que harán comprender el contexto general de la investigación empleando básicamente el termino servidor público, incluyendo sus principios y obligaciones; la responsabilidad administrativa a la que están sujetos por alguna falta u omisión haciéndose acreedores a una sanción administrativa.

1.1. SERVIDOR PÚBLICO

En primera instancia, es necesario saber que se entiende por servicio público, siendo esta la institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme las necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

Por lo que se desprende, que aquella persona que realice dichas funciones será considerado servidor público, pero resultaría muy vaga dicha definición, lo que hace necesario estudiar diversas acepciones jurídicas, ya que no hay una definición estricta de tal término.

De acuerdo con Omar Guerrero el servidor público es "... aquel que independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor esta normado por un régimen de función pública bajo una Ley específica de

Derecho Público o mediante disposiciones equivalentes y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado”¹.

Ahora bien el Derecho Público se encarga de regular al servidor público, resguardando los intereses del Estado, quienes desempeñan en la administración de justicia, al igual que los trabajadores del Estado, de la administración de Justicia y gubernamental y los diplomáticos son servidores públicos.

Otra acepción es la que considera al servidor público, como “... aquella persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado bajo un régimen jurídico de derecho público que lleva como finalidad atender necesidades sociales”².

De lo anterior se deduce que el servidor público está al servicio del Estado y de la comunidad y debe ejercer funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley o el Reglamento respectivo, constando su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva determinadas por las mismas. Por lo que los servidores públicos son las personas que prestan sus servicios a favor del Estado, ya sea dentro del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial o los órganos autónomos. Y no así a los concesionarios de un servicio público.

Ignacio Burgoa Orihuela considera que “... en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben reputarse como servidores públicos...”³.

¹ GUERRERO, Omar. El funcionario, el diplomático y el juez, Plaza y Valdez Editores, México, 1998, pág. 52.

² SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 1998, pág. 94

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Séptima edición, Porrúa, México, 2003, pág. 488.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales, en los Gobiernos Municipales y en los órganos autónomos de carácter público.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Para Miguel Acosta Romero el servidor público es "... aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico profesionalmente, por lo tanto, al cuadro de personas del poder público"⁴.

Aun cuando el concepto de servidor público es el adoptado por nuestra Constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise ciertamente la diferencia entre unos y otros.

Se puede considerar que "Funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume grados de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación,

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Tercera edición, Porrúa, México, 2002, pág. 146.

decisión y mando. Es decir el funcionario público es aquel que ejerce las actividades, competencia u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia ya sea en actividades materiales o técnicas⁵.

Por servidor público, se entiende a la persona física que presta sus servicios al Estado, bajo un nombramiento administrativo laboral. El Poder Judicial de la Federación ha determinado que el carácter de la comprobación de servidor público, no es necesario el documento en donde conste su nombramiento sino el hecho de que, baste que por cualquier medio conste, de manera indudable, que se está encargado de un servicio público, tal y como lo señala la tesis de jurisprudencia que dice:

“SERVIDORES PÚBLICOS, COMPROBACIÓN DEL CARÁCTER DE. Para acreditar el carácter de servidores públicos de los acusados, no es la prueba documental correspondiente a sus respectivos nombramientos, la única para demostrar el elemento a que se refiere el artículo 222, fracción I, del Código Penal Federal, sino que basta que por cualquier medio conste, de manera indubitable, que se está encargado de un servicio público.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 44/86. Respicio Mejorada Hernández y coagraviados. 10 de marzo de 1986. unanimidad de votos. Ponente: Raúl Murillo Delgado”.

Sin embargo, pese a ese criterio jurisprudencial, todo servidor público debe gozar de un nombramiento que dé certeza jurídica tanto a la persona como a la Dependencia o Entidad gubernamental de la relación que lo une. De ahí que, en casos en los que por alguna causa no imputable al servidor público, este no goce del documento en donde fehacientemente conste su nombramiento o designación y, esa calidad puede quedar acreditada con cualquier acto que, dé certidumbre de que es servidor público y, actúa dentro de su competencia que de no ser así, podría incurrir en delito al ejercer

⁵ CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Segunda edición, Porrúa, México, 1982, pág. 96.

indebidamente, un cargo para el cual no fue designado o bien, para el que ya no es servidor público.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su artículo 2° define quienes son considerados servidores públicos, numeral que a la letra indica:

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Cabe resaltar que esta Ley a pesar de ser del ámbito Federal, sólo es aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal dado que en el párrafo segundo del artículo segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así lo manifiesta.

Mientras tanto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su numeral 2° señala:

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.

Este artículo maneja lo mismo que la Ley mencionada anteriormente, la única diferencia es que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente para el ámbito federal no toma en consideración el párrafo tercero del artículo 108 Constitucional.

Ambas Leyes comentadas anteriormente no definen de manera clara, concreta y concisa el término de servidor público; sólo retoman lo plasmado por

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 108, que a la letra dice:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía (como puede ser el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, la Universidad Nacional Autónoma de México, Órgano Superior de Fiscalización), quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores del Estado, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en lo Estados y en los Municipios”.

De lo anteriormente dispuesto se observa que el concepto de servidor público es mas amplio, sin embargo, deja a la deriva ciertos elementos que se

toman en consideración a la autoridad competente precisado en la Ley especial respectiva.

Mientras el Código Penal Federal en su Título Décimo, artículo 212, señala:

“Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales ...”.

El artículo anterior menciona que, servidor público es cualquier persona que desempeñe una actividad dentro de la administración pública federal o del Distrito Federal; pero no toma en consideración si para ello debe ostentar un documento que lo respalde como tal y de esta manera responsabilizarlo de forma directa por cualquier delito que cometa ya sea, por acción u omisión en cuanto a sus funciones administrativas corresponda.

Por su parte, el artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal se refiere a él como:

“Artículo 256.- Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal”.

Para el artículo precedente se limita establecer a quienes se les considera servidores públicos en el Distrito Federal, mas no, si para ello debe de cumplir con algún requisito.

De lo anterior se observa que para ambos ordenamientos no hay una aportación nueva, simplemente se basan en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

1.1.1. Principios

La palabra principio se entiende como "... aquello que, de alguna manera, una cosa procede en cuanto al ser, al acontecer o al conocer. Los primeros principios son los que en su orden no dimanen de otro; pero ello no excluye que en un orden superior tengan también principios"⁶.

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos principios que deberá salvaguardar en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona que todo servidor público debe salvaguardar los siguientes principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; mismos que a continuación se enuncian:

- a) "Legalidad, es un principio fundamental del Derecho Público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad asegura la seguridad jurídica. Se podría decir que el principio

⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo III, Segunda edición, Porrúa, México, 1997, pág. 59.

de legalidad es la regla de oro del Derecho Público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

El principio de legalidad opera como una cobertura legal previa de toda potestad: cuando la Administración cuenta con ella, su actuación es legítima

- b) Honradez, significa el proceder recto, propio del hombre probo, y este principio se refiere a que el servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.
- c) Lealtad, es aquél que se refiere a que el servidor público acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la institución a la que pertenece, de tal forma que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa.
- d) Imparcialidad, este es la falta de prevención o designio anticipado en favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente. El principio de imparcialidad consiste en que el servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.
- e) Eficiencia, considerada como la actividad, virtud, fuerza y poder para obrar. Además es el grado de energía, colaboración y dedicación que

debe poner el servidor público para lograr, dentro de su jornada de trabajo y según sus aptitudes, el mejor desempeño de las funciones encomendadas”⁷.

1.1.2. Obligaciones

En el presente apartado, se realizará un análisis relativo a las obligaciones que cada servidor público tiene en general por cumplir.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 menciona una serie de obligaciones generales, entendiendo estas como, todas aquellas que afectan a todo servidor público por el hecho de serlo, numeral que a la letra expresa:

“Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

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

⁷ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda edición, Cárdenas Velasco Editores, México, 2004, pág. 109-110.

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

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

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

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

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

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

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

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

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

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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

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 y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a 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;

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar 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, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

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

XXIII.- 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, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. 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, y

XXIV.- La demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto”.

Del numeral anterior se deduce que las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran tanto en nivel constitucional, legal y reglamentario. Desde el punto de vista constitucional, los servidores, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberá, presentar la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

Por tanto, las obligaciones que todo servidor público del Distrito Federal debe cumplir se encuentran en el Artículo 47 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, no son todas, ya que es posible encontrar ciertas obligaciones especiales, las cuales, hacen referencia única y exclusivamente a los deberes que se tiene en un área estratégica de la administración pública.

1.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad es la situación jurídica de un sujeto que se hace acreedor a una sanción por no cumplir un deber jurídico ordenado por la Ley o por el Código de Conducta aplicable a los servidores públicos, es por ello que incurre en esta cuando "... un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"⁸.

La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el servidor público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra.

Los servidores públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil, penal y política. La primera se deriva de las obligaciones que tienen de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen, antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los servidores personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI, Porrúa-UNAM, México, 2002, pág. 287.

Debe resaltarse la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, lo que quiere decir, es que un servidor público puede ser sujeto de una o varias clases de responsabilidades, sin que se pueda condicionar la procedencia de una a otra u otras; en la hipótesis de que un servidor público se le exima de una sanción teniendo otras tiene la obligación de cumplir con la o las sanciones que se le impongan derivadas de una responsabilidad distinta; así se dispone en el artículo 109, fracción III, párrafo segundo de la Constitución que: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente”.

En el párrafo segundo de la fracción III del artículo en mención, se establece la noción del principio jurídico de *non bis in idem*, que prohíbe la imposición de varias sanciones por la misma causa. El alcance de este principio no significa que no puedan imponerse varias sanciones administrativas por una misma conducta, como ocurre frecuentemente en la práctica, pudiéndose mencionar que en varios casos se impone la sanción de destitución junto con la de la inhabilitación, situación que ha sido considerada como válida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como lo expresa la siguiente jurisprudencia:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito, C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz”.

De la anterior jurisprudencia se puede desentrañar los tipos de responsabilidad en el que el servidor público incurre dentro de sus funciones. Asimismo, es clara al determinar que puede sancionarse de varias formas, atendiendo al tipo de responsabilidad en que falto.

Doctrinalmente, la responsabilidad administrativa se define “... como aquella que nace de la trasgresión de una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario o empleado”⁹.

1.3. SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La sanción cualquiera que sea su naturaleza, es consecuencia jurídica de la infracción a una norma. Cuando se infringe el mandato establecido en una norma de carácter administrativo se incurre en una infracción administrativa, sin

⁹ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, Tomo III, Depalma, Quinta edición, Buenos Aires, 1965, pág. 359.

embargo no todas las infracciones administrativas constituyen infracciones disciplinarias.

Aunque todas las infracciones disciplinarias son infracciones administrativas, las primeras surgen de la relación que exista entre el infractor y el Estado. La infracción administrativa disciplinaria, solo podrá ser cometida por un servidor público y se manifiesta por un acto u omisión en el desempeño de sus funciones que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

Por tanto, cuando se comete una infracción por un servidor público, la sanción correspondiente, independientemente de ser administrativa, será disciplinaria, en virtud de que tiende a proteger el correcto funcionamiento del servicio en que se produce.

La siguiente jurisprudencia respalda la aplicación de la sanción administrativa:

“FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa “e”, es la substitución de “o”, conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez,

esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez”.

La jurisprudencia que antecede auxilia al juzgador para imponer las sanciones, tomando en consideración que la misma Ley no prohíbe de manera textual que se puede aplicar de manera indistinta las sanciones.

1.3.1. Tipos

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, establece cuales serán las sanciones por faltas administrativas, siendo estas las siguientes: Apercibimiento privado o público, Amonestación privada o pública, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y se analizan a continuación:

- **APERIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO**, “... esencialmente es preventivo, se aplica cuando el acto u omisión está en vías de hecho, podrá ser privado o público. La voz de apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente. En primer lugar, la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido es una sanción que los jueces y magistrados pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o

falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de justicia”¹⁰.

Se puede decir que, el apercibimiento es una llamada de atención, a quien a cometido una falta, para que no la vuelva a cometer. En este sentido será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento solamente se considera una llamada de atención, aunque puede darse el caso de que se imponga como sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no amerite otra.

- AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA, “... es considerada por sus efectos como la sanción más leve, pues al aplicarla no ve afectado ni su empleo ni su remuneración económica; esta sanción disciplinaria básicamente es preventiva y con su aplicación se pretende frenar la conducta ilegal del servidor público, a fin de que no incurra en actos más graves, que por tanto podrían causar más daño y ser objeto de sanciones mayores. La característica de privada o pública determina la intensidad de la sanción”¹¹.

Se puede concluir que la amonestación es una advertencia o prevención. Es la exhortación o llamada de atención al servidor público por parte del superior jerárquico para que no vuelva a cometer conducta infractora.

La modalidad privada o pública es señalada por la Ley, entendiéndose como pública cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la amonestación deba quedar por escrito e integrados al

¹⁰ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta edición, Porrúa, México, 2004, pág. 109.

¹¹ *Íbidem*, pág. 101.

expediente que corresponda y será privado cuando la autoridad la realice de manera verbal, sin que deje constancia documental de su imposición, por no considerarlo conveniente en virtud de la escasa importancia de asunto; ambas maneras de aplicación de la sanción en estudio, resultan indiferentes, ya que ambas quedaran registradas, en el caso de los servidores públicos del Distrito Federal, en el Registro de los Servidores Públicos Sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- SUSPENSIÓN, como sanción administrativa, consiste en "... prohibir al servidor público responsable, el ejercicio de sus funciones, privándolo también de recibir las percepciones y prestaciones a que tiene derecho. Se entiende como una medida preventiva que permite suspender al servidor público responsable para llevar a cabo las investigaciones correspondientes, es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, sin que perciba remuneración alguna por el tiempo que dicha sanción perdura"¹².

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor por un periodo no menor de tres días no mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

¹² Íbidem, pág. 102.

- DESTITUCIÓN DEL PUESTO, "... es la separación del servidor público de su empleo, cargo o comisión que venía desempeñado como consecuencia del nombramiento que le fue otorgado por la autoridad correspondiente para el ejercicio de las actividades inherentes a la función pública"¹³.

Es conveniente señalar la observación que al respecto hace Humberto Delgadillo Gutiérrez: "... la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral. De esta forma, para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las Leyes de la materia se prevengan como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la resolución firme de autoridad administrativa, en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del por jerárquico de los órganos públicos"¹⁴.

- SANCIÓN ECONÓMICA, el artículo 113 Constitucional dispone que este tipo de sanción impuesta a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones se establece de la forma siguiente:

"Artículo 113.- ...de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos

¹³ Ídem.

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta edición, Porrúa, México 2001, pág. 131-132.

de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Para el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente para el Distrito Federal, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido, los daños y perjuicios causados y se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y
 - El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción (para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal).
- INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO, consiste en “... la prohibición temporal impuesta al servidor público para ocupar cualquier empleo cargo o comisión en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de

inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos”¹⁵.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos especifica que, cuando una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

1.3.2. Elementos para sancionar

El fundamento para la imposición de las sanciones administrativas se encuentra en los artículos 53, 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para lo cual, deberá justificarse jurídicamente la misma, estableciendo las razones lógicas jurídicas que llevaron al juzgador a concluir que esa sanción, era la aplicable para el caso en concreto; sin embargo, para la aplicación e imposición de la sanción como pena, deberán tenerse presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se genere, lo cual ocurre mediante la apreciación discrecional de la autoridad, misma que tomará en cuenta la personalidad del sujeto infractor, sus antecedentes y condiciones personales; las reincidencias en que se hubiere incurrido y las penas que se hayan impuesto y por ende fueron cumplidas por el infractor administrativo.

El artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona en sus siete fracciones los elementos que deberán ser

¹⁵ *Íbidem*, pág. 133.

tomados en cuenta por las autoridades para fijar la sanción al caso concreto, a saber:

“Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la convergencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

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

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones”.

Es necesario precisar lo que se debe entender por gravedad, ya que la Ley no tiene algún elemento expreso que permita determinar el tipo de gravedad, por lo que queda a criterio de la autoridad sancionadora. Por lo que respecta a la infracción II, se considera que el legislador quiso expresar los siguientes aspectos de cada persona: sueldo, escolaridad, estado civil y edad.

En cuanto a la fracción III, se refiere a nivel jerárquico, se debe de tomar en cuenta el cargo que desempeñaba el servidor público en el momento de los hechos irregulares que se le imputan.

La fracción IV, indica que para sancionar al servidor público, se tomara en cuenta los elementos o medios con los que se apoyo para llevar a cabo la infracción.

En cuanto a la fracción V, toma en cuenta el tiempo que lleva en su trabajo, esto es, la experiencia que tiene el servidor público.

De manera práctica la fracción VI refiere a que si el servidor público ya ha sido sancionado anteriormente por desacato a sus obligaciones, se hará acreedor a un castigo mas severo. “Literalmente y etimológicamente, reincidencia es toda recaída y aplicada la palabra al orden jurídico-penal, su noción comprende toda repetición de delito siguiente a la primera infracción. Existe un tipo de reincidencia que se puede llamar genérica, que consiste en la recaída de la comisión de delitos de distinta índole y reincidencia especifica, en delitos de la misma o semejante especie”¹⁶.

La fracción VII se centra en el factor económico, para de ahí tomar la medida correctiva.

“Para cumplir con la imposición de sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos en caso de incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se cuenta con la potestad de arbitrio que faculta a los órganos sancionadores para individualizar las conductas e imponer las sanciones de acuerdo a las circunstancias de ejecución de la irregularidad y las características del infractor, respetando la garantía de legalidad, que debe entenderse en términos de la Constitución, dentro de las garantías que consagra a favor de los gobernados, y que consiste en que todo acto, la autoridad deberá realizar conforme al texto expreso en la Ley, a su espíritu o interpretación jurídica, que tiene inmersa las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación, así como el principio de congruencia al resolver

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit., pág. 224.

la controversia planteada que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, atendiendo a lo planteado en el entre sí o en los puntos resolutivos. Es necesario que en toda resolución de procedimiento administrativo se haga una valoración de los elementos de juicio”¹⁷.

1.3.3. Autoridad que la emite

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 3, menciona de manera clara, a las autoridades competentes para aplicar dicha Ley y, por ende, aplicar el procedimiento disciplinario son los siguientes: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Asamblea del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia de la Nación; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo y los demás órganos de Jurisdicción que determinen las Leyes.

También establece que las Contralorías Internas de la totalidad de las Dependencias y Entidades cuentan con facultades para desahogar el Procedimiento Disciplinario de Responsabilidades. Para la presente investigación el contralor es la autoridad sancionadora.

1.3.4. La prescripción para la aplicación de la sanción

La prescripción “... es una figura jurídica por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas. En el Derecho anglosajón se le conoce como estatuto de limitaciones (*statute of limitations*)”¹⁸.

¹⁷ CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 2000, págs. 6 y 7.

¹⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit., pág. 189.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace mención en sus tres fracciones las formas de prescribir la aplicación de la sanción administrativa, la cual a la letra establece:

“Artículo 78.

...

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal,

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicio, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa”.

Del numeral anterior, se deduce que el término para la prescripción se contará a partir del día siguiente o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Este capítulo lo dedico para hacer un estudio de los diferentes lineamientos normativos relativo a los servidores públicos iniciando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y terminando con una breve comparación entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El tema de las responsabilidades de los servidores públicos, entre ellas la administrativa, se establece en el título cuarto, artículos 108 al 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, originalmente el artículo 113 establecía: “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionamiento ejerza su cargo, y dentro de un año después”¹⁹.

Atendiendo al carácter de la norma constitucional como límite al poder, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De las responsabilidades de los servidores públicos, artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, delinea el régimen de las responsabilidades de los servidores públicos en México, y plasma los principios relacionados con la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de éstos.

El artículo 108 constitucional señala quiénes deben ser reputados como servidores públicos, una cuestión de trascendencia puesto que permite establecer quién es el sujeto activo de la responsabilidad, delimitando el ámbito personal de aplicación de la norma. Con ese carácter señala a los

¹⁹ RABASA, Emilio O., El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, pág. 263.

representantes de elección; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, del Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los de la Universidad Nacional Autónoma de México así como a los del Órgano Superior de Fiscalización.

En segundo término señala que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En tercer lugar establece que los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último, el precepto delimita que las Constituciones de los Estados de la República precisará, en los mismos términos del párrafo primero de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

La necesidad de un precepto como el artículo 108 constitucional, con estas características podría ser cuestionable. No obstante, no debe perderse de vista que las Leyes se obligan a precisar con claridad sus supuestos de aplicación, máxime cuando se trata de delimitar al sujeto obligado. En este sentido la Constitución Federal, con el propósito de brindar certeza jurídica a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública

estatal, impone a las legislaturas estatales la obligación de plasmar con claridad quiénes deben ser reputados servidores públicos en los Estados; además, para evitar arbitrariedad, señala como límite el contenido del párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Federal. Doctrinalmente se ha considerado que, los servidores públicos están sujetos a una cuádruple responsabilidad: política, penal, civil y administrativa; esto deriva del imperativo constitucional.

En este sentido, el artículo 109 de la Constitución contiene tres de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, esto es la política, penal y administrativa. Aquí está presente el denominado ámbito material de la regulación normativa.

Además, en su primer párrafo delimita el contenido de las Leyes de responsabilidades y en su párrafo final plasma los supuestos de la denuncia. El mismo párrafo, impone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, la obligación de expedir las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Por lo anterior, la norma fundamental federal impone tanto al Congreso de la Unión como a los Congresos estatales la obligación de plasmar ese principio y las instituciones tendentes a hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos en sus Leyes. Lo anterior, relacionado con el artículo 108 constitucional, permite seguir la línea argumentativa del autor de la reforma, en principio se delimita quiénes son los sujetos obligados y después se establecen las normas que se les imponen.

Establecer un régimen de responsabilidades implica proporcionar seguridad jurídica a quiénes desempeñen un empleo, cargo o comisión en la

administración pública, por lo que se establecen en el artículo 109 constitucional los siguientes puntos:

- a) Menciona que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.
- b) Menciona que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.
- c) Por último, señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Como ya quedo definida, la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público, por realizar actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Además, el artículo prescribe que los procedimientos para la aplicación de las sanciones política, penal y administrativa se desarrollaran autónomamente. Con espíritu de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, establece el principio *nom bis in idem*, al señalar que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

También es importante mencionar que, contrario a lo que se plasma en el artículo 113 constitucional en materia de sanciones, el precepto 109, fracción III,

del mismo ordenamiento, no establece el catálogo de actos u omisiones cuyo incumplimiento podría ser causal de responsabilidad administrativa, el artículo sólo contiene el código ético aplicable al servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), mención que también se hace en el mismo artículo 113 constitucional.

Por lo que, para establecer cuales actos u omisiones constituyen responsabilidad administrativa se debe acudir a las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los Estados y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el ámbito federal.

Como lo señala el artículo 39 constitucional todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Así de cualquier infracción vinculada al ejercicio de la función pública causa perjuicio a quiénes, vía su voto y sus impuestos, contribuyen a conformar y sostener a las instituciones gubernativas.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece, el supuesto de procedencia del juicio político, esto es cuando el sujeto activo incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No obstante el precepto omite señalar quienes son los sujetos de este juicio y las sanciones aplicables a éstos.

Por lo anterior, el artículo 110 constitucional subsana esa omisión, puesto que señala que podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador de justicia del Distrito Federal, los magistrados

de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedad y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Por otra parte, como ya se estableció, la autonomía de los titulares de los órganos de gobierno no es absoluta, puesto que en determinados supuestos su esfera de competencia se confunde con la federal. En estos casos, el artículo 110 constitucional previene que los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, son sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Aquí es importante destacar que se recoge el principio constitucional de responsabilidad. No obstante, la institución se puede tornar inútil, puesto que la declaración que realice el Congreso de la Unión no tiene efectos vinculantes, ya que será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Por lo que puede darse el absurdo de que el Congreso de la Unión determine que el juicio político es procedente y que, sin embargo, el infractor continúe en su puesto si el congreso estatal respectivo así lo considera.

Algunos servidores públicos cuentan con alguna protección legal especial a la que se ha denominado fuero. Se estima que esta institución corresponde a una situación jurídica específica, consistente en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta.

Es importante precisar que el artículo 111 constitucional contiene una serie de instituciones que se relacionan con la responsabilidad penal, política y civil de los servidores públicos. Además tiene vínculos con el artículo 109, fracción II, de la Constitución, puesto que establece el requisito previo de declaración de procedencia en materia penal o “desafuero” como algunos lo llaman a favor de determinados servidores públicos.

La prescripción, en el juicio político sólo se puede intentar durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. El artículo 112 está íntimamente relacionado con el artículo 111 constitucional, al prescribir que no requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo. Lo que significa que la inmunidad sólo protege al servidor público durante el desempeño de sus funciones, por lo que si comete el ilícito estando separado de ellas, es evidente que debe ser considerado como cualquier ciudadano. No obstante, la propia Constitución señala que si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111 constitucional, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto, aunque de nueva cuenta estará protegido por la inmunidad procesal.

De forma general, el artículo 113 delinea el contenido de las Leyes sobre la responsabilidad administrativa, que se vinculan con el desempeño de un empleo, cargo o comisión en la administración pública. En su primera parte, el precepto anterior señala que las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los

actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El uso del plural se justifica atendiendo a nuestro régimen de distribución de competencias vertical y como lo establece el artículo 109 párrafo primero constitucional, en la emisión de Leyes sobre responsabilidad administrativa tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, tienen facultades para emitir Leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos. Este precepto uniforma el contenido de las Leyes que se emitan en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para establecer un efectivo sistema de responsabilidades. Además, pretende dar certeza jurídica al servidor público, al permitirle conocer previamente las causales de responsabilidad, los órganos facultados para perseguirla y las sanciones a las que se puede hacer acreedor en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Por otra parte, desde la perspectiva impero-atributiva de la norma, el artículo 113 otorga derechos a los servidores públicos relacionados con la tipicidad de las conductas y el debido proceso legal, e impone una obligación a los Congresos estatales para que al expedir Leyes sobre responsabilidades administrativas plasmen en ellas, como mínimo, el contenido del artículo 113 constitucional; lo anterior no demerita ni produce menoscabo en las facultades de los órganos legislativos estatales, como se podría pensar, atendiendo a que constitucionalmente son libres y soberanos; lo que único que se hace es establecer líneas de legislación que den certeza jurídica a los sujetos de esas responsabilidades.

“En este sentido, los congresos locales están en libertad de incorporar a las Leyes que emitan en materia otras instituciones que complementen lo prescrito por la norma constitucional. El precepto constitucional que comente pretende orientar taxativamente el contenido futuro de las disposiciones que en

materia de responsabilidades administrativas se emitan. Así, adquiere especial relevancia la conducta del servidor público que presta su voluntad al Estado, en atención a que el legislador la toma en cuenta para establecer constitucionalmente un conjunto de obligaciones que se encaminan a salvaguardar al servicio público con una serie de obligaciones, que si bien tienen origen ético, al incorporarse al marco jurídico integran efectivas normas, traducidas en: honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que constituyen límites de actuación que rigen a los servidores públicos; así, el verdadero límite material se encuentra en ese código ético, que constituye el marco de actuación de la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública”²⁰.

Ahora bien, la segunda parte del párrafo primero de este precepto establece las sanciones aplicables a los servidores públicos que se ubiquen en los supuestos normativos. Así, el artículo 113 constitucional tipifica las sanciones que se les pueden aplicar, cuando señala:

“Artículo 113.- ...Dichas sanciones, además de las que señalen las Leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
...”

Sin embargo, de la lectura cuidadosa del precepto constitucional se advierte que la mención a las sanciones es enunciativa no limitativa, puesto que permite aplicar otras “... sanciones ... que señalan las Leyes”, esto nos permite concluir que tampoco en este caso se puede hablar de una limitación a las facultades de los operadores jurídicos, en este caso los órganos legislativos,

²⁰ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Función Jurídica de Control de la Administración Pública. Segunda edición, UNAM, México, 2005, pág. 169.

puesto que podrán constitucionalmente, en el libre ejercicio de sus facultades legales, imponer un catálogo de sanciones más amplio que el constitucional.

Cabe hacer mención que, para el caso de las sanciones económicas en este contexto, si se puede hablar de un límite material constitucional, puesto que taxativamente se establece que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, lo que en nuestra opinión es una exageración, ya que el Estado no sólo recupera el daño o perjuicio que se le causó, sino que además, impone otras sanciones al infractor de la norma, como la suspensión, destitución e inhabilitación, existiendo lagunas jurídicas sobre la responsabilidad que debe existir entre la conducta infractora y la sanción que se impone. Lo anterior se vincula de alguna manera con el contenido del artículo 111 constitucional en su parte correspondiente.

El artículo 114 se refiere a la prescripción, como forma de liberarse de las consecuencias del acto u omisión contrario a la Ley. Las prescripciones se establecen en términos de las diferentes clases de responsabilidad como lo son: política, civil, penal y administrativa.

En materia administrativa se establece, en relación al tema de investigación, que la Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109 Constitucional. Así, los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones, se vinculan con el principio orientador de cada tipo de responsabilidad. Aquella conducta que usa el poder público para el interés privado, cuando éste difiere del general constituye el marco referencial de toda administración pública; cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

No obstante, en mi opinión el principio básico que subyace en la responsabilidad política, penal, civil y administrativa es el de responsabilidad, entendida como la capacidad existente en todo sujeto de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de su conducta. En este sentido la responsabilidad administrativa de la obligación que tienen quienes acceden a un empleo, cargo o comisión de salvaguardar los valores éticos, plasmados constitucionalmente, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Todo deber es correlativo de una responsabilidad y que el principio de “ningún poder sin responsabilidad, o todo poder limitado”, es el que sirve de sustento al régimen de la función pública en México.

2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno del Distrito Federal como anteriormente lo expuse, con fundamento en el párrafo segundo, artículo 2 Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Establece el alcance de la Ley, consistente en reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los numerales 108 a 114. En ambas se regulan los sujetos de la responsabilidad administrativa, los derechos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

En conclusión la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos definió las nuevas bases de las responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad. Asimismo se clasifican las obligaciones políticas y

administrativas, es decir, las responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para aplicar las mismas. Dicha Ley, determinó las conductas por las cuales al afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad administrativa y la imposición de las sanciones de esta naturaleza. Por otra parte, se incluye la sanción económica por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas, presupuestos y a las Leyes que determinan el manejo de los fondos públicos. Y por último, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirá aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, con fundamento en el artículo segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

“La Ley vigente para el ámbito federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002 y aunque es muy similar a la Ley de 1982, su creación se debió a la necesidad de contar con una legislación que regulará especialmente a las responsabilidades administrativas, dejando a un lado la responsabilidad política en la Ley de 1982 y que quedó prescindida para esos efectos”²¹.

Con este nuevo ordenamiento y teniendo como antecedente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propuso llevar a la realidad las normas básicas que regularan las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos retomando ideas de la Ley Federal de

²¹ GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004, pág. 17.

Responsabilidades de los Servidores Públicos y dotarlas de plena eficiencia para cumplir con sus objetivos.

“Además dicha Ley surgió como *una amplia e innovadora propuesta contra la corrupción e impunidad*, según se señala en su propia exposición de motivos, sin embargo resulta evidente que esta norma no ha cumplido con su objetivo; se retomaron gran parte de las disposiciones de la Ley de 1982 y se ampliaron y corrigieron algunas otras.

Se agrupan en un solo ordenamiento jurídico, las normas sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal.

Impusieron [los legisladores] controles adicionales y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia o de la información a que tenga acceso el servidor público por virtud de empleo, cargo o comisión en que se desempeñe; esto incluso, por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo.

Establecieron nuevas medidas preventivas para evitar responsabilidades y se elimina el Apercibimiento como sanción administrativa, también se indican medidas precautorias para que se emplean las sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas.

Aumentaron los plazos de prescripción a tres y cinco años respectivamente, según la modalidad de la responsabilidad; así como, la obligación por parte de las dependencias, entidades e instituciones públicas de proporcionar la información fiscal inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionado con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o

concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.

Modifica la figura de la reincidencia, dándole mayor claridad a este supuesto, incluyéndose como novedad, que en caso de que la sanción al servidor público se hubiere difundido por algún medio masivo de comunicación, al no haber responsabilidad que fincar, deberá hacer pública también dicha circunstancia. Por lo que se refiere a las sanciones económicas, se establece como nueva figura que podrá ser de menor o igual proporción al daño, perjuicio o beneficio obtenido”²².

En conclusión, este ordenamiento jurídico derogó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pero, sólo será aplicable en el ámbito federal, ya que para el Distrito Federal seguirá vigente la Ley de 1982 con todas las lagunas expuestas anteriormente. Aunque la distancia por el tiempo que existe entre ambos ordenamientos el avance es muy ligero, pues aun quedan detalles por afinar.

De lo anteriormente dicho, prefiero buscar una postura adecuada a la realidad de los hechos y a los avances que ha tenido la ciencia del Derecho.

²² HERRERA PÉREZ, Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda Edición, México, 1998, pág. 83.

CAPÍTULO 3

NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el presente capítulo plantearé el problema que encuentro en las sanciones anteriormente mencionadas establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como resultado de mi experiencia en la Contraloría Interna de la Delegación Política Gustavo A. Madero, asimismo expongo mi propuesta para dar solución al conflicto.

3.1. PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La problemática que existe al aplicar las sanciones administrativas en materia de responsabilidades administrativas es que la autoridad resolutoria tiene libre criterio para magnificar e imponer las sanciones administrativas según lo consideren conveniente. Por esa razón, la autoridad está obligada a analizar cada asunto en particular; pues, en la práctica se pueden dar muchísimos supuestos y situaciones especiales para cada caso en concreto.

En mi experiencia dentro de la Contraloría Interna en la Delegación Política Gustavo A. Madero me encontré con la problemática de que resolvían los asuntos de responsabilidad administrativa sin tomar en cuenta las particularidades de cada uno, lo que jurídicamente es incorrecto y humanamente injusto, pues muchas veces no se sanciona con severidad a los servidores públicos responsables.

Cabe señalar que, las autoridades resolutorias en algunas ocasiones no toman en cuenta al momento de emitir sus resoluciones diversas documentaciones que obra en los expedientes, por lo que su determinación se

encamina solamente a acreditar la falta cometida, mas no a medir la repercusión que tuvo la falta cometida por el servidor público.

Lo mismo sucede al momento de imponer una sanción administrativa, sobre todo cuando se trata de actos no graves. Las sanciones se deben aplicar siempre y cuando esté debidamente acreditada la responsabilidad en la que incurrió el servidor público y que los hechos hayan sido debidamente acreditados con la conducta y función del servidor público.

Una vez acreditada la responsabilidad del servidor público, deberá previo procedimiento, ser sancionado con base en su conducta; tomando en consideración que la responsabilidad si no es grave se le impondrá una sanción flexible, o sea, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos un apercibimiento privado o público o una amonestación privada o pública. El apercibimiento, según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos puede ser privado o público, supeditado al criterio de la Autoridad sancionadora.

El apercibimiento es considerado como una llamada de atención a quien ha cometido una falta o se encuentra en vías de hacerlo; este último, desde un punto de vista personal, la sanción no tiene razón de existir para ser aplicada en alguien que no ha efectuado la falta, ya que es algo que no se ha llevado a cabo, por lo que la idea puede quedarse ahí, en el mundo de las ideas. O bien, si la autoridad sancionadora considera que el servidor público se ha hecho acreedor a una sanción un poco más severa, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como opción siguiente a la amonestación, ya sea privada o pública. La amonestación es considerada como una exhortación o llamada de atención al servidor público para que no vuelva a cometer una conducta infractora más grave.

Sin embargo, es ahí donde se encuentra con el problema principal de la presente investigación, puesto que el apercibimiento y la amonestación

independientemente de que sean privadas o públicas, son términos similares, pues ambas sanciones son definidas como una llamada de atención, en el cual, el servidor público no ve afectado su empleo ni su remuneración económica, por tal motivo son denominadas sanciones leves.

3.1.1.- Repercusiones

Las repercusiones que tiene la aplicación del apercibimiento y la amonestación consisten en que llegan a ser interpretadas como un cobijo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le otorga a los servidores públicos. Aunque el apercibimiento se aplique en un tiempo distinto a la amonestación, ambas sanciones son definidas como llamadas de atención, no hay razón de existencia para dos sanciones similares. Lo mejor sería, dejar vigente sólo a una de ellas para que no exista confusión en la práctica. Si a este problema se le agrega que en la administración pública es muy común encontrar a parientes, así como socios o amigos trabajen en las mismas dependencias lo que ocasiona que muchas veces el personal de las áreas de responsabilidad, tengan intereses particulares en ciertos asuntos.

Aunado a lo anterior, ni el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ni en alguna otra parte del mismo ordenamiento jurídico menciona, mucho menos aclara a cuantas llamadas de atención tendrá derecho el servidor público, ya sea como apercibimiento o amonestación, para que no siga cometiendo faltas por muy leves que sean, porque aunque no sean faltas graves el solo hecho que no haya límites para aplicar las mismas sanciones al servidor público pudieran ser asignadas de forma reiterativa, sin poner en riesgo su trabajo o salario.

Por otro lado, se tiene que la fracción II del artículo 53 de la Ley en comento hace referencia a la Amonestación privada o pública, pero no especifica en qué consiste cada una de esas formas, es decir, es una facultad

discrecional de la autoridad sancionadora, ya que, con el paso de los años en la práctica no se ha podido distinguir claramente entre lo privado y lo público, existiendo incluso diferentes interpretaciones de cómo debe ejecutarse cada una de ellas.

3.2.- NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las propuestas que se hacen a continuación, son el resultado de las experiencias personales del autor, como prestador de servicio en la Contraloría Interna de la Delegación Política Gustavo A. Madero.

En cuanto a las sanciones que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propone que se deroguen algunas cuestiones como se explica a continuación:

- Es importante para mayor claridad y comprensión eliminar o técnicamente dicho derogar, la fracción I del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos referente al Apercibimiento privado o público como sanción administrativa.

Cabe resaltar, que como sanción el Apercibimiento en cualquiera de sus dos formas es un término confundido por la Amonestación, ya que ambas efectúan una llamada de atención.

Tomando en cuenta que el Derecho es aplicable para el mundo fáctico o de los hechos, toda vez que, de alguna manera se puede comprobar las acciones u omisiones de un servidor público; siguiendo ese mismo orden de ideas, resultaría complicado tener la certeza de que una persona siendo servidor público tenga la idea o intención de cometer una o unas faltas administrativas. Tan no es

una sanción como tal, que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que es aplicable para el ámbito federal ya no la empleo dentro de las sanciones administrativas.

Por otro lado y para continuar con el Apercibimiento, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede ser impuesta de manera privada o pública, sin embargo, el mismo ordenamiento jurídico no es claro al precisar en qué consiste o cómo se llevaría a cabo cada una de ellas, dejando a facultad discrecional del juzgador la imposición de las mismas; es por ellos que considero ociosa la existencia de dichas formas que pretenden sancionar la simple intención del servidor público, sin avocarnos al mundo factico.

Es necesario aclarar que, tampoco se pretende que el servidor público ponga en práctica sus ideas, intenciones o pensamientos para cometer una falta administrativa y posteriormente fincarle la respectiva responsabilidad; sin embargo, al ir imponiendo sanciones más severas tome conciencia de ello comprendiendo el alcance que se tiene y que lo mejor es abstenerse de cometer cualquier falta administrativa; pero como no hay una sanción clara, rígida y estricta los servidores públicos seguirán cometiendo todo tipo de estas.

- También se propone, dejar como sanción menor a la Amonestación Pública, entendiéndola como la llamada de atención, evidenciando al servidor público ante la dependencia y la sociedad en general; derogando la amonestación privada.

Con lo anteriormente expuesto, no se trata de mandar a la hoguera al servidor público por alguna falta administrativa, pero si, que tenga una repercusión sería en su trayectoria como servidor.

Las propuestas modifican la redacción del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por consiguiente quedaría de la siguiente forma:

“Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- **Derogado;**

II.- **Amonestación pública;**

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, e

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

Dentro de las ventajas que se obtendrían con las propuestas expuestas son:

- Eliminar un tipo de sanción que ha sido superada por la vida cotidiana, quizá al momento de su creación fue un gran avance para la ciencia del derecho y sirvió demasiado, pero hoy en día es obsoleta pues ya fue rebasado por la sociedad que requiere de un cambio más estricto.
- Al imponer una Amonestación Pública en todos los casos que lo requieran serviría para tener ubicado al servidor público infractor y verificar que en un futuro se abstenga de seguir realizando faltas administrativas.

- La Amonestación como tal, no es una sanción que afecte demasiado a un servidor público, porque no se busca que lo despidan de su trabajo, sino su objetivo versa en que sea la propia Amonestación la sanción que de pauta para que no incurra nuevamente en cometer una falta administrativa y tome en cuenta que ya esta señalado por una sanción pública.

- Al tener una sanción tan rígida los servidores públicos ya no gozaran de tanta impunidad y no será tan fácil seguir cometiendo faltas administrativas.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para ostentarse como servidor público no necesariamente se requiere de algún nombramiento o constancia del cargo a ocupar, lo anterior con la única finalidad de determinar sus funciones y así tenga entendido cuáles son sus límites, derechos y obligaciones.

SEGUNDA. El servidor público debe velar por los intereses de la sociedad, no así por los propios, ya que la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que debe resguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

TERCERA. Sin importar la jerarquía del servidor público, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona las obligaciones generales que debe seguir dicho servidor público, al desempeñar su cargo sin importar el puesto que tenga, mismos que no son los únicos lineamientos a cumplir puesto que, en cada cargo se manejan otras obligaciones adicionales a las generales.

CUARTA. Las sanciones administrativas son impuestas a los servidores públicos por actos u omisiones; no por la predicción o la simple idea de que posiblemente algún servidor tratará de cometer alguna o algunas faltas, es por ello, que para determinar la gravedad de alguna falta administrativa la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inexacta, ya que no menciona en qué casos se aplicara determinada sanción por lo que es claro que se deja al libre criterio del juzgador y se vulnera el principio de proporcionalidad de la sanción respecto a la conducta desplegada.

QUINTA. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es tal como su nombre indica una Ley federal aunque, su aplicación para tal

ámbito fue derogada por una nueva norma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

SEXTA. El apercibimiento como sanción administrativa sea privada o pública, es una llamada de atención para el servidor público, con la finalidad de que lleve a cabo sus funciones conforme a sus obligaciones sin atender sus intereses particulares o personales.

SÉPTIMA. La amonestación al igual que al apercibimiento es entendida como la llamada de atención dirigida al servidor público para que no vuelva a cometer una falta administrativa, por tal motivo y al haber dos sanciones con efectos similares es necesario eliminar al apercibimiento como sanción administrativa.

OCTAVA. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que la amonestación puede ser aplicada de manera pública o privada, sin aclarar en que consiste cada una de ellas, dejando al libre albedrío al juzgador para imponer la forma que él considere.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Tercera edición, Porrúa, México, 2002.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta edición, Porrúa, México, 2004.

BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Tomo III, Quinta edición, Depalma, Buenos Aires, 1965.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Séptima edición, Porrúa, México, 2003.

CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Segunda edición, Porrúa, México, 1982.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Segunda edición, Cárdenas Velasco Editores, México, 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta edición, Porrúa, México, 2001.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo III, Segunda edición, Porrúa, México, 1997.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2004.

GUERRERO, Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, Plaza y Valdez editores, México, 1998.

HERRERA PÉREZ, Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Segunda edición, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Segunda edición, UNAM, México, 2005.

RABASA, Emilio O., El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2009.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2009.

Código Penal Federal, 2009.

Código Penal para el Distrito Federal, 2009.

ECONOGRÁFICAS

Criterios para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, Porrúa-UNAM, México, 2002.