



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
ARTÍCULO 13 CON RELACION AL 14 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MARTIN MANUEL LOPEZ VILLEGAS.

Director de Tesis:

Revisor de Tesis:

Lic. Víctor Manuel Tiburcio Rosas.

Lic. María Rocío Luis Cruz.

COATZACOALCOS, VER.

2011



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.

INDICE

págs.

Introducción.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.

1.1 Planteamiento del problema.....	5
1.2 Justificación del problema.....	5
1.3 Objetivos.....	6
1.3.1 Objetivo general.....	6
1.3.2 Objetivos particulares.....	6
1.4 Hipótesis.....	7
1.5 Variables.....	7
1.5.1 Variable independiente.....	7

1.5.2 Variable dependiente.....	7
1.6 Tipo de estudio.....	7
1.6.1 investigación documental.....	8
1.6.1.1 Bibliotecas públicas.....	8
1.6.1.2 Bibliotecas privadas.....	8
1.6.2 Técnicas empleadas.....	8
1.6.2.1 Fichas bibliográficas.....	8
1.6.2.2 Fichas de trabajo.....	9

CAPITULO II.

EL SISTEMA NACIONAL DE RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.

2.1 La responsabilidad patrimonial del estado.....	10
2.2 La responsabilidad directa del estado.....	14
2.3 Las vías para la reclamación.....	15
2.4 La reforma constitucional.....	20
2.5 La responsabilidad administrativa.....	25
2.6 Bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos.	30
2.6.1 Reglamentación en la constitución de 1857.....	33
2.6.2 Ley Juárez.....	34
2.6.3 Ley Porfirio Díaz.....	36
2.6.4 La constitución de 1917.....	37
2.6.5 Ley Lázaro Cárdenas.....	39

2.6.6 Ley López Portillo.....	43
-------------------------------	----

CAPITULO III

LA INFRACCION A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA.

3.1 El ilícito administrativo.....	47
3.2 La infracción disciplinaria.....	51
3.3 Los elementos de la infracción.....	58
3.3.1 Acto u omisión.....	58
3.3.2 Los sujetos.....	59
3.3.3 El objeto.....	70
3.4 Graduación de las infracciones.....	71
3.5 Las sanciones disciplinarias.....	72
3.5.1 Naturaleza.....	72
3.5.2 Características.....	76
3.5.3 Tipos de sanciones.....	78
3.5.3.1 Amonestación privada o pública.....	82
3.5.3.2 La suspensión.....	85
3.5.3.3 Destitución del puesto.....	90
3.5.3.4 Sanción económica.....	99
3.5.3.5 Inhabilitación temporal.....	102
3.6 La nueva ley de responsabilidades administrativas.....	107

3.6.1 Aspectos novedosos del nuevo ordenamiento.....	108
3.6.2 Nuevas obligaciones de los servidores públicos.....	109
3.6.3 Las sanciones disciplinarias.....	111
3.6.4 Aplicación y ejecución de las sanciones.....	114
3.6.5 Las facultades de las autoridades.....	115
3.6.6 Registro patrimonial de los servidores públicos.....	117
3.6.7 Acciones preventivas.....	118
3.7 Inconstitucionalidad del artículo 13 en relación con el 14, ambos de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.....	119
CONCLUSIONES.....	134
BIBLIOGRAFIA.....	141

INTRODUCCIÓN.

La actual Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene como antecedente inmediato la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creada por iniciativa de Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, acorde con el lema de su campaña a la Presidencia de la República, la renovación moral de la sociedad, la cual sigue vigente en lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia antiguo juicio de desafuero, así como para los procedimientos administrativos de disciplinarios de responsabilidades.

Dicha Ley Federal de Responsabilidades, como Iniciativa del Ejecutivo de la Unión del 02 de diciembre de 1982, fue dictaminada, discutida y aprobada en el Senado de la Republica y en la Cámara de Diputados por mayoría.

Esta Ley vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979.

Esta Ley busca renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que habían caracterizado a la anterior administración José López Portillo y de restaurar la credibilidad en el estado de derecho.

Es importante recordar que en ese entonces el país se encontraba saliendo de una administración acusada de alta corrupción y de gran dispendio de recursos

públicos, los cuales se acumulaban a los padecidos durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

Por tal motivo, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado con objeto de:

1. Reglamentar las reformas constitucionales, con el fin de que los servidores públicos se condujeran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.
2. Clasificar las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas, mediante la implantación de los procedimientos de investigación y el administrativo de responsabilidades así como el régimen de sanciones.

Por esta razón se instituyó un órgano general de orden federal denominado Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy Secretaría de la Función Pública, como autoridad central y especializada, encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en su caso, de abatir y continuar los procedimientos administrativos de investigación o responsabilidades a los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad, y en caso de comprobarse estas, aplicar las sanciones correspondientes de orden administrativo y disciplinario.

Con la entrada del presidente Vicente Fox Quesada, el 13 de marzo del año 2002, se publicó la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en realidad de nueva no tiene nada.

En efecto si se efectúa una acuciosa revisión a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también llamada Ley Miguel de la Madrid, con la vigente, se verá que es una copia del capítulo II del título segundo y del título cuarto en su capítulo único. La novedad, se encuentra en la separación del procedimiento del juicio político y de la acción de procedencia, esto es, en el antiguo juicio de desafuero que opera solo en materia penal, de la responsabilidad de tipo administrativo.

Acorde con el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los servidores públicos pueden ser sujetos de cuatro tipos de responsabilidades, la política, la penal, la civil y la administrativa.

Por lo demás, esta la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos no es sino una calca de la Ley Federal de Responsabilidades, carente de un marco jurídico que de certeza y seguridad jurídica tanto a los servidores públicos como a la autoridad encargada de la aplicación y observancia de la norma jurídica, que es la Secretaria de la Función Pública y a sus órganos internos de control.

Es deseable que en lo futuro esta Ley se perfeccione con reglas procesales propias y claras, entre otros la que haga realidad que la auditoría superior de la federación sea la encargada de la vigilancia y aplicación de los procedimientos y sanciones que con motivo de las irregularidades derivadas del ejercicio del servicio público, incurran los servidores públicos, pues resulta gravoso para el estado mantener la existencia de dos órganos fiscalizadores con las mismas funciones, como es la Auditoria Superior de la Federación y la Secretaria de la Función Pública.

El presente trabajo tiene por objeto poner en evidencia precisamente la falta de reglamentación de reglas procesales propias y claras, que al no estar

contenidas en la propia Ley, hacen que su aplicación violente los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, al no establecer que sanciones son aplicables a las infracciones graves y cuales a las no graves, permitiendo la Ley que sea él aplicador de la sanción a su prudente arbitrio, determine la gravedad o no de la sanción a imponerse al servidor público, violentando con ello sus garantías individuales.

CAPITULO I

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

¿Dentro de que parámetro deberá regirse la autoridad juzgadora, para conocer cual sanción es la más adecuada para imponerle al servidor público que ha cometido una falta administrativa?

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

El poder estatal constituye un acto singular con características propias; de ahí que los individuos que se encuentran involucrados o que participan en él, se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian entre ellos.

Esto se logra observar porque son personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del estado.

La función principal de estas personas se encuentra regulada, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en un punto más específico se puede encontrar regulado en algún reglamento interno. La autoridad, puede realizar toda conducta que desee siempre y cuando no sea contraria a derecho, o a las normas jurídicas es decir que solo podrá realizar o desempeñar la función que propiamente una norma le indique. Y en ese extremo la autoridad carece del parámetro que debe utilizar para aplicar una sanción, de tal suerte que la propia ley, deja al arbitrio del aplicador la sanción que ha de aplicar.

1.3 OBJETIVOS:

1.3.1 OBJETIVO GENERAL:

Que se realice una motivación a las personas facultadas para realizar las reformas legales necesarias para que se establezca un criterio de aplicación de las sanciones contenidas en La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13.

1.3.2 OBJETIVOS PARTICULARES.

- a) Conocer el concepto de sanción.
- b) Enfocar la definición de sanción al Derecho Administrativo.
- c) Analizar el procedimiento administrativo para la aplicación de una sanción por falta.
- d) Establecer un criterio en el cual deberá basarse la autoridad ejecutora para imponer alguna sanción.

- e) Que se utilice un mismo criterio de aplicación para evitar contradicciones en la aplicación de estas sanciones.

1.4 HIPÓTESIS:

Es necesario establecer un parámetro que regule los criterios de las autoridades ejecutoras, al momento de emitir resolución respecto al hecho a juzgar, porque de no hacerlo...

1.5 VARIABLES:

1.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE:

La inconstitucionalidad que existe entre el artículo 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE:

La necesidad de establecer un parámetro que regule los criterios de las autoridades ejecutoras, al momento de emitir una resolución respecto al hecho a juzgar; ya que lo que a consideración de un juzgador algo puede ser grave; quizá para otro juzgador se trate de alguna acción que no amerite una sanción demasiado drástica o estricta.

1.6 TIPO DE ESTUDIO.

Descriptivo y teórico propositivo, teniendo como base la investigación documental en razón de haberse realizado consultando diversas obras literarias y ordenamientos jurídicos.

1.6.1 INVESTIGACION DOCUMENTAL.

La recopilación de información se base principalmente en la búsqueda de textos relacionados con el tema a desarrollar y para ello se consulto los siguientes sitios de estudio:

1.6.1.1 BIBLIOTECA PÚBLICA.

Biblioteca de la Universidad Veracruzana, USBI, campus Coatzacoalcos, ubicada en la avenida Universidad Km. 6, de la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz.

1.6.1.2 BIBLIOTECA PRIVADA.

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz, campus Coatzacoalcos, ubicada en la avenida Universidad Km. 8.5 de la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz.

1.6.2 TECNICAS EMPLEADAS.

En el desarrollo de la presente investigación jurídica, se utilizaron fichas bibliográficas y fichas de trabajo

1.6.2.1 FICHAS BIBLIOGRAFICAS.

En estas fichas se registraron los datos de la investigación a realizar en el siguiente orden:

- a) Nombre y apellido del autor;
- b) Título de la obra;
- c) Lugar de impresión;

- d) Editorial o imprenta;
- e) Año de publicación;
- f) Número de reedición;
- g) Número de tomo.

1.6.2.2 FICHAS DE TRABAJO.

Su función principal es la de organizar el material seleccionado y guardándolo para fines posteriores de consulta de una manera ágil, los elementos que comprenden las fichas son:

- a) Fuente.- En la parte superior derecha se registran los datos bibliográficos respectivos.
- b) Asignación temática.- Consistente en titular el contenido.
- c) Contenido.- Es el registro de la información que se desea manejar.

CAPITULO II

EL SISTEMA NACIONAL DE RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.

2.1.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Es indiscutible que a través de su actividad el estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la función pública, resulta normal que lesione intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

Ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. La responsabilidad del estado derivada del ejercicio de las funciones Legislativas y Judiciales, aunque ha empezado a ser abordada en otros países, no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos de la administración pública, por lo que de una vez dejamos de manifiesto la exclusión de otro tipo de responsabilidad, para circunscribirnos a la responsabilidad patrimonial del estado como resultado de los actos que realiza la administración pública.

Por otra parte, resulta indispensable precisar que la responsabilidad a que esto se refiere es precisamente la que deriva de la actuación extracontractual,

indebida o ilegal, de la administración pública, ya que la deriva de contratos o de actos restrictivos de los derechos de las personas, como la expropiación, la requisa o la revocación, que dan lugar a indemnizaciones, quedando fuera del supuesto a tratar.

La falta de otorgamiento de un servicio, de agua, luz, drenaje o de bacheo, por ejemplo, puede afectar el patrimonio de los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta o deficiencia, en el servicio; por abuso o por negligencia, de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de las particulares queda lesionado.

Ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el estado, o si debe tener expedita la vía para que le sean resarcidos sus daños. Cuando falla el servicio de bacheo y deja un hoyo peligroso que afecta la suspensión de vehículos particulares; o cuando por negligencia no realiza el servicio de desasolve de alcantarillas y el inmueble de un particular se inunda, deteriorando su mobiliario ¿debe el afectado soportar el daño?; o no obstante que el órgano administrativo haya cumplido con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifiesta y lesiona mi patrimonio ¿estoy obligado a soportarlo?

El principio romano contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el estado, como persona sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

La Lex Aquilia se componía de tres capítulos; el primero trataba de la muerte dada a esclavos o animales ajenos; el segundo, del fraude cometido por el adstipulator que perdonaba la deuda al sujeto pasivo de la obligación correal; y el tercero, del daño causado en propiedades ajenas, con consecuencias distintas a las previstas al primer capítulo. Haciendo mención a este último, es la materia en

concreta en la cual se refiere el presente tema, pues esta Ley establecía, que la indemnización fijada, era la del valor más alto en los últimos treinta días. También, en este caso, la indemnización podía exceder considerablemente del daño sufrido, ya que, aun habiéndose causado un daño parcial, parece que se debía una indemnización por el valor total del objeto, sin que los textos mencionen que el culpable podía reclamar, cuando menos, los restos del objeto dañado.¹

Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios causados por la administración pública, como el que se comenta en un proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que él Presidente de la República Adolfo López Mateos, rechazó, dicho proyecto, y no se puede negar su argumento, considerando que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se comenta en la Administración Federal.

La realidad es que en nuestro sistema jurídico, el sometimiento del estado al derecho ha tenido un desarrollo muy lento, lo cual puede ser claramente apreciado en el análisis del desarrollo de la responsabilidad del estado y, en particular, de su administración pública.

El reconocimiento de responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo estado de derecho. Así como no fue fácil que la autoridad se sometiera a la regulación del derecho, tampoco ha sido sencillo el paso consistente en que acepte ser sometido a

¹ MARGADANT S., Guillermo Floris, *Derecho Romano*, Vigésimosexta Edición, México, Editorial Esfinge, 2003, p. 438.

proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados.

El ente público se ha resistido a ser juzgado y solapado, en su imperio se le dificulta aceptar que el solo ejercicio de la función pública pueda producir lesiones en la esfera patrimonial de los gobernados, los cuales no tienen porque sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, por lo que deben ser indemnizados por los daños que ilegalmente les cause cualquier persona, entre ellas el propio estado.

La administración pública de México había quedado rezagada en el ámbito de la regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial; es más, el pequeño avance que en 1941 se produjo con la promulgación de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, que estableció una vía directa para exigir la responsabilidad patrimonial del estado, fue eliminado 46 años después, produciendo con ello un considerable retroceso en nuestro sistema jurídico, que afortunadamente quedó subsanado en algunos aspectos, con las reformas del 10 de enero de 1994, que adelante serán analizadas, para continuar con la reforma al título cuarto de la Constitución Federal y en especial a su artículo 113, realizada en el año 2001.

La reforma del 10 de enero de 1994 estableció que la posibilidad de reclamación directa al estado en la vía civil queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un hecho ilícito doloso, ya que en caso contrario la responsabilidad será de naturaleza subsidiaria, lo cual plantea algunas limitaciones en el ejercicio de los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

Por su parte, en la vía administrativa la reclamación, que es directa, queda supeditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la

responsabilidad patrimonial del estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, con lo cual también queda limitado en alguna forma el derecho de los gobernados.

2.2.- LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO.

El 31 de diciembre de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, en cuyo artículo 10 quedó establecida la responsabilidad directa del estado, al señalar que todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal Federal, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que cuando el crédito tuviera su origen en una responsabilidad del estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones implicaran culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

El precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia, significó un avance con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil Federal, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable; sin embargo, la vía otorgada en favor del particular no tuvo gran demanda, por ignorada, defectuosa y, además, complicada.

No obstante las deficiencias anotadas, la vía quedó establecida. Luego lo importante era difundirla, mejorarla; en suma, darle eficacia, lo cual nunca se logró, quizás en razón del argumento de que los recursos del erario eran muy limitados para pretender que también cubrieran las responsabilidades patrimoniales del estado.

Pero más que mejorar la vía para hacerla eficiente, la solución fue lo menos predecible, por lo insólito: fue abrogada la Ley, de esta forma, el pequeño avance que existía en nuestra legislación para alcanzar un pleno estado de derecho, a través del establecimiento de la vía para reclamar en forma directa del estado la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares por la actuación de los empleados públicos en ejercicio de sus funciones, se anuló por completo, de tal forma que nuestra legislación retrocedió al año 1928.

El jueves 14 de enero de 1988, fecha de retroceso en el desarrollo de nuestro estado de derecho, al eliminar del Sistema Jurídico Mexicano la posibilidad de exigir directamente al estado el reconocimiento de su responsabilidad por los daños causados en su actuación.

En esta fecha se abrogó la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, junto con otras seis Leyes federales y seis más del Distrito Federal, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, denominado, decreto por el que se abrogan diversas Leyes así, de un plumazo, retrocedimos sesenta años de avance en materia de responsabilidad patrimonial del estado.

Esta disposición no había tenido gran éxito, pero en lugar de abrogarla se debieron buscar los mejores caminos para mejorarla.

2.3.- LAS VIAS PARA LA RECLAMACION.

Respecto a la reclamación de la responsabilidad patrimonial, además de la vía civil que regula el Código de la materia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece, en el referido artículo 33, derogado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004, la vía

judicial o cualquier otra, a elección del afectado, si el órgano del estado niega la indemnización, o cuando el monto de la otorgada no satisfaga al reclamante.

Además de la vía judicial, la vía procedente sería el Contencioso Administrativo, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal Contencioso Administrativo, cuyas Leyes Orgánicas fueron reformadas en el decreto que se comenta.

En efecto, en el artículo octavo de dicho decreto se dispuso adicionar con una fracción al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y mediante el artículo noveno, se agrego una fracción al diverso 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de otorgar competencia a cada uno de estos órganos jurisdiccionales, para conocer de los juicios que se inician en contra de las resoluciones que: se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

Esta vía se establece como optativa frente a la instancia judicial, en cuyo caso, si se trata de negativa a que hemos hecho referencia, sólo precedería el juicio de amparo en contra de actos de autoridad.

Por tanto, esto nos lleva a suponer que la vía judicial a que se hace referencia es la vía directa por responsabilidad solidaria en el caso de actos ilícitos dolosos, o la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del estado, en vía subsidiaria, sistema de 1928 del Código Civil, que como se ha mencionado, no resulta tan atractivo.

Además de esta imprecisión se incurre en una nueva falla de técnica legislativa al establecer en el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la prescripción puesto que olvidando que en este se regula la extinción de las facultades sancionadoras de las autoridades, se incluye como otro supuesto la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios que es de un año; pero además se establece que el cómputo del plazo se hará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado que se cometió la falta.

Es decir, además de la falta técnica legislativa que se manifiesta al incluir la extinción de un derecho del particular en un artículo que se regula el ejercicio de la facultad de la autoridad, se sujeta el cómputo del plazo para la extinción del derecho del afectado, a un hecho que ninguna relación tiene con él, notificación de la resolución administrativa, puesto que este sujeto no fue parte en el procedimiento disciplinario, ni existe disposición alguna que ordene le sea notificada la resolución administrativa, de donde resulta su carencia de interés jurídico y, por lo tanto, la atribución de efectos derivados de una actividad ajena a él.

Este enfoque de la falta de interés jurídico no ha sido reconocido en forma absoluta por el Poder Judicial, como puede apreciarse en las tesis establecidas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto del Primer Circuito en Materia Administrativa, que podemos ver a continuación:

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL. NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES. LOS PARTICULARES CARECEN DEL INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES.- Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores

judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella. Así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal comprendidos en su título décimo segundo, al tenor de los cuales el procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla la intervención exclusiva del tribunal, por conducto del magistrado visitador, y el juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aun aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la Ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. Así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarnan a los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango del derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel

que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de contendientes en un juicio cualquiera, es de denunciante, según lo reconoce el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimientos las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. No podrá rebatirse tal conclusión con el argumento de la quejosa de que ella se beneficiaría particularmente si el juez fue declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio hipotecario, toda vez que no existiendo la regla de derecho que le otorgue el derecho a exigir la imposición de sanciones, sería irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el juez la tramitación del juicio, el fallo le sería desfavorable o que el cambio de juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses.²

No obstante la diferencia de criterios que podemos apreciar en las dos tesis transcritas, resulta indudable que en materia de reparación del daño a que nos hemos referido, la segunda de las tesis citadas, además de ser la más reciente, se refiere en forma expresa al caso de que se trata.

Finalmente, en el artículo decimo primero del referido decreto se reforma el artículo 2, párrafo primero, de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a fin de incluir como gasto público los pagos que realicen las dependencias y entidades por concepto de responsabilidad patrimonial, acorde a lo establecido en el artículo 126 de la Constitución Federal, en sentido de que no se puede realizar algún pago que no esté previsto en el presupuesto.

² Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación 205-216 Sexta parte, página 619, Jurisprudencia en materia Administrativa.

Con la reforma a esta Ley se completa la reestructuración del Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al quedar establecida la obligación del ente público; la vía para su reclamación; y la base presupuestal para cubrirla, y aunque no constituye un pleno reconocimiento de la responsabilidad estatal, representa un importante avance en la materia.

2.4.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

El paso fundamental en materia de responsabilidades fue dado el 14 de junio del 2002, en que se publicó la adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional: 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 tercera del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Por otra parte el artículo 109 fracción tercera Constitucional, señala: se aplicaran 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. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Las Leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las Leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes,

además de las otras penas que correspondan. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. Lo anterior es a fin de establecer la responsabilidad patrimonial del estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con las características de objetiva y directa, conocida como responsabilidad sin falta.

Esta forma de responsabilidad entro en vigor el 01 de enero del 2005, y la indemnización se hará efectiva en los términos que establezca la Ley reglamentaria de esta disposición denominada la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo proyecto contenido en la iniciativa de Ley fue aprobada por la Cámara de Senadores el 14 de noviembre del 2002 y hasta el segundo semestre del 2004 se encontró en proceso de discusión y aprobación en la Cámara Revisora; siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004.

Mientras tanto, una Ley secundaria ha avanzado más en esta materia. Se trata de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y en particular en la adición del artículo 34, que comprende el título sexto, capítulo único.

En este artículo se establece la responsabilidad directa y objetiva del Servicio de Administración Tributaria por los daños y perjuicios que cause, así como la indemnización por gastos y perjuicios en materia procesal, es decir, una responsabilidad por falta o falla del servicio y una indemnización procesal; dos formas de responsabilidades en favor de los contribuyentes.

Con respecto a la responsabilidad patrimonial, señala que, el Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios

causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, es decir una responsabilidad directa a cargo del estado, por falta o falla del servicio independientemente del dolo o la culpa en la actuación del funcionario, pues solo es necesario que identifique el daño al emitir sus resoluciones en materia fiscal.

De igual forma se establece la vía directa y correspondiente es ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para reclamar la indemnización que corresponda y se precisa que esta posibilidad se da en sustitución de las acciones que los particulares pudieran ejercer conforme a derecho común, es decir, excluye las otras vías y acciones a que hemos hecho referencia, por lo que ya no será necesario demandar primero a los funcionarios, sino la acción podrá enderezarse directamente en contra del estado, mediante el Juicio Contencioso Administrativo.

En el dispositivo señala que la acción se podrá ejercer directamente en forma conjunta con la demanda que se enderece en contra de la resolución que género el daño o perjuicio, pero siempre deberá probar:

- ✓ La existencia del daño.
- ✓ La lesión.
- ✓ La acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria.
- ✓ La relación causal entre el hecho y el daño producido; y
- ✓ El monto de los daños y perjuicios.

Conviene señalar que la sentencia del tribunal deberá declarar o reconocer el derecho a la indemnización, el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago. Otro aspecto de responsabilidad del estado que contiene el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración

Tributaria, puede ser denominado indemnización por responsabilidad procesal y se genera cuando la actividad no se allana a las pretensiones de los contribuyentes que promuevan Juicio Contencioso Administrativo en contra de una resolución que haya sido emitida con falta grave por la autoridad.

Sin embargo, si dentro del procedimiento no se tienen los elementos de cuantificación de la indemnización, la sentencia se limitara a declarar la existencia del derecho a la indemnización y el contribuyente deberá promover su cuantificación mediante el incidente correspondiente.

Como lo establece la reforma de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, revoluciona nuestro Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado, puesto que antes que entre en vigor la disposición Constitucional, y aun antes de que el Congreso llegue a aprobar la Ley Reglamentaria en esta materia, se incluyó en esta Ley la Responsabilidad Patrimonial de manera directa y objetiva, es decir, que no es necesario formular ninguna solicitud ante la autoridad administrativa, ni agotar vía alguna para que proceda la acción de reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que para su determinación no es necesario demostrar la existencia del dolo o la culpa, pues solo basta que exista el daño, real y efectivo que produzca una lesión económica en el patrimonio de un individuo y que se demuestre la relación de causalidad entre la lesión y la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria.

De esta manera nos ubicamos en la regulación más avanzada en materia de responsabilidad patrimonial del estado que destruye todo resabio de la idea de inmunidad de la autoridad, como heredera de la soberanía del monarca, por lo que ahora puede el estado ser sometido a juicio para responder por el daño patrimonial.

Solo por mera curiosidad procedera a comparar la situación que al respecto señala la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

que establece diversas posibilidades para la cuantificación de la indemnización, de acuerdo con el nivel de ingresos comprobables de los afectados, de tal forma que pueden constituir una reparación integral, consistente en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, o resarcimiento por daño personal y moral; o una reparación equitativa que comprenderá solo el daño emergente y el resarcimiento por daño personal y moral.

También establece la posibilidad de que se condene al estado al pago del 100% del daño y perjuicio, sin considerar la condición económica del afectado, cuando mediante una calificación de la lesión que derive de una conducta manifiestamente deficiente o ilegal; es decir, le da una calidad subjetiva.

Además de la limitante de referencia, en materia de cuantificación, encontramos las limitaciones de oportunidad de pago ya que para el caso de indemnizaciones por reparación integral el pago deberá hacerse 15 días después de que adquiera firmeza la resolución o sentencia, o en 180 días en los casos de la reparación equitativa.

A parte de esta limitación, también existe la de carácter presupuestal que consiste en que si no hay recurso para cubrir el monto de la indemnización en ese ejercicio, se cubrirán en el siguiente, según el orden de registro de los adeudos que se vayan generando a cargo del estado; por tanto habrá que esperar la capacidad presupuestal y el término que corresponda.

De todo lo señalado se concluye que poco a poco va evolucionando la concepción del estado de derecho al ir aceptando su responsabilidad por los daños causados en su actuación, así como la posibilidad de ser juzgado. Ya no se trata de esa imagen autoritaria e inalcanzable, a la que quedaban sometidos los súbditos. Ahora se acepta que el estado si puede causar daños y que al causarlos

debe repararlos, pues nadie debe soportar mayores cargas de las que normalmente le corresponda al ciudadano común y corriente.

2.5.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.

Esa responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.³

En los términos de la fracción tercera del artículo 109 Constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora artículo 8 de la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su título tercero se denomina, responsabilidades administrativas, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en su

³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimosexta Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 141.

artículo 47, se establece el código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término legalidad, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la sociedad.⁴

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACION DEL.- Al efecto el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: sujetos y obligaciones del servidor público, de la Ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que este sujeto, por lo que si ejerce su función en contra versión a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.⁵

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidad de los empleados del estado se encausó fundamentalmente a los aspectos políticos y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórica-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de

⁴ DEL VAL, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1997, p. 98.

⁵ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 2004, página 872, Tesis Aislada en materia Administrativa.

1857, ni el de 1917, no la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro Leyes de Responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la Función Pública se dejó principalmente al derecho laboral.

El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunosos. En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las Reformas Constitucionales y Legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.- Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tiene como objetivo lograr y

preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la Ley impone; así mismo la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por este resulta compatible o no con el servicio que se presta.⁶

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se le hubiere causado al estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en Leyes y procedimientos administrativos. por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, misma que era establecida en términos de los artículos 1927 del Código Civil Federal, el cual ya ha sido

⁶ Novena Época, Sala Segunda, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre del 2002, página 473, Tesis Aislada en materia Administrativa.

derogado, y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también derogado, esto generaba un derecho en favor de los afectados, el cual podía hacerse valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte importante del presente estudio, su análisis se realizará en el curso de los capítulos posteriores, por lo que aquí sólo dejaremos enunciado que ésta produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la Función Pública.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las Leyes Civiles ante los jueces de esa material.

2.6.-BASES JURÍDICAS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.⁷

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter Constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que realizaremos una retrospectiva histórica de las normas Constitucionales y Legales que han regulado las responsabilidades de los Agentes de la Federación.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, conocida como, Constitución

⁷ ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, 2000, p. 03.

de Apatzingan, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinan mediante, el Juicio de Residencia, a los titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso que, los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia, conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los Secretarios Fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, Fiscal y Asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre. Por su parte el artículo 224 dispuso que, el Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

La residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas. En otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al nuevo mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto Constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado Sistema del Juicio de Responsabilidad.⁸

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un tribunal especial. De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como, las siete Leyes Constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un derecho disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas.

⁸ BARRAGÁN, José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 30.

2.6.1.- REGLAMENTACION EN LA CONSTITUCION DE 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus Leyes Reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del estado.

En efecto, el título cuarto de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la Republica, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel Federal, así como las de los Gobernadores a nivel Estatal, en materia de delitos, falta y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos Leyes que reglamentaron este título: la Ley de Juárez, del 3 de noviembre de 1870, y la Ley de Porfirio Díaz, del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del estado.

El texto del artículo 103 Constitucional establecía que: los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la Republica; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de

1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las Leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta conforme al nombre del referido título cuarto, sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la federación.

2.6.2.- LEY JUÁREZ.

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la Republica, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como

tales las violaciones a la Constitución o a las Leyes Federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba, omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición Constitucional, la Ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por

delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedido el derecho de la Nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes, no oficiales, es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.

2.6.3.- LEY PORFIRIO DIAZ.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda Ley de la materia, el 6 de junio de 1896.

Esta Ley, denominada, Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer capítulo la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional.

Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la

declaración de procedencia, que debía dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían del fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada gran jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada declaración de incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare del fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el gran jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

2.6.4.- LA CONSTITUCION DE 1917.

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su título cuarto estableció las

bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación.

En el artículo 108 se dispuso que: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la Republica son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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

De las disposiciones que integraron el texto original del título cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejo al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del título cuarto, para establecer un Sistema Integral de Responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación.

2.6.5.- LEY LÁZARO CARDENAS.

En los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir...a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales... ya que la anterior Ley era Reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el breve término, se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia, desafuero, por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos: los funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendadas, los términos de las Leyes especiales a que esta Ley se refiere.

Señalo como sujetos de la Ley a los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominados altos funcionarios a los siguientes:

- I.- Presidente de la Republica.

II.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

III.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

IV.- Secretarios de Estado.

V.- Jefes de Departamento Autónomo.

VI.- Procurador General de la Republica.

VII.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

También dispuso que el Presidente de la Republica sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta Ley se estableció la diferencia entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, como se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III. El ataque a la libertad de sufragio.
- IV. La usurpación de atribuciones.
- V. La violación de garantías individuales.

Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

I.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.

II.-Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de las libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las Leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. En cuanto a

los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la cámara de declaración de inmunidad, y la secretaría de la propia cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el Juez debía remitir el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, y del Distrito Federal y Territorios Federales, para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del Orden Común, el Presidente de la Republica debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía concentrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del título cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter

disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

2.6.6.- LEY LOPEZ PORTILLO.

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio derogó la Ley Cárdenas.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el Sistema de Responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los, delitos penales, y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la Ley anterior, el aspecto disciplinario a las Leyes y Reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo primero, en los siguientes términos:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley.

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales; de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados, delitos oficiales, se puede hacer una diferenciación en razón del tipo del sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero:

Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;

Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales; y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.

No obstante la denominación de, delitos oficiales, del contenido de la Ley, se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados, altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio

político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado Juicio por Responsabilidad Política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación.

Con relación a la faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta Ley.

En los términos del artículo cuarto se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se trata de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las Leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la Ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras Leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

CAPITULO III

LAS INFRACCIONES A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA.

3.1.- EL ILICITO ADMINISTRATIVO.

La existencia del estado de derecho implica que la actuación de la administración y la de los administradores sean desarrolladas bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos.

Los Derechos Públicos Subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la Ley, de Actos Administrativos y de Contratos Administrativos.

En el primer caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera ipso jure. En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de las actuaciones de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada. Finalmente, en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes. Ahora bien, el hecho de que los derecho

y correlativamente las obligaciones surjan por un acto o contrato, no significa la ausencia de una norma jurídica, puesto que tales derechos, producto de estos actos, necesariamente dependen de que la Ley autorice al órgano administrativo su creación, ya sea que las normas otorguen facultades regladas o discrecionales al órgano administrativo.⁹

Identificadas las obligaciones público-subjetivas de los gobernados como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella, podemos decir que cuando el obligado no cumple con el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

De esta manera, cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el derecho penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su entidad y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un derecho penal administrativo.

Es importante precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o a ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico. Lo importante en este caso es precisar en qué momento estamos frente a la infracción o frente al delito.

También es conveniente precisar que el término, infracción, como especie de ilícito no se usa de manera uniforme, puesto que algunos tratadistas lo utilizan

⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, México, Editorial Limusa, 2008, p. 130.

como el género, el cual dividen en contravenciones o faltas y en delitos. En nuestro Sistema Jurídico utilizamos en término infracción como una especie del ilícito, y al delito como la otra.

La diferenciación entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el Cualitativo, el Cuantitativo y el Legislativo.

La Teoría Cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona indirectamente los intereses particulares.

Por su parte la Teoría Cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social.

Así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si solo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

Por último, la Teoría Legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades

sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

Independientemente de las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el derecho penal o en el derecho administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la Ley que le da a la conducta la característica de: ya sea, como infracción o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones. En este caso, lo importante es determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando el ilícito sólo perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

En el Sistema Jurídico Mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra carta fundamental, al enunciar las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción XXI le da competencia: para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal, diversas Leyes Administrativas, como la de vías generales de comunicación y la Ley Federal de Aguas, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la administración pública. De igual manera, en la mayoría de estas Leyes se

establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario que lleva a cabo la delimitación entre éstas y los delitos.

3.2.- LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA.

Con el vocablo infracción, indica el diccionario, se denomina a toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal. De acuerdo con ello, cuando la transgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, diremos que la infracción es administrativa, y le corresponde a un órgano del llamado Poder Ejecutivo imponer la sanción que conforme a la ley proceda.

Si bien es cierto existen diversos criterios que pueden ser utilizados para clasificar las sanciones; así, tenemos aquel que atiende al tipo de castigo que se impone y conforme al cual el castigo puede ser corporal, patrimonial o privativo de derechos.

También, existe el criterio que atiende a la autoridad que los impone; en ese sentido, las sanciones pueden ser administrativas o judiciales.

O bien, aquel que toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada, criterio que las distingue en sanciones civiles, penales, administrativas, políticas.

Como se establece, que dentro de la gama del derecho existen responsabilidades de tipo civil, penal, administrativas y políticas; también para ello,

entra en juego la clasificación de cada tipo de sanción, esto de acuerdo a la materia;

En los párrafos anteriores se asentó que la diferencia más marcada entre las sanciones administrativas y las penas propiamente dichas consiste en que las primeras, son consecuencia jurídicas de las infracciones administrativas, serán impuestas por la administración pública, y las segundas, consecuencia jurídicas de los delitos; y son dictadas por autoridad judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Por lo que paralelamente a ello, debemos reafirmar la diferencia existente entre las infracciones administrativas y los delitos, la cual consiste en que las primeras son materia de conocimiento de la autoridad administrativa, en tanto que los delitos le corresponde al órgano judicial.

Expuesto lo anterior, nos referimos particularmente a las infracciones administrativas, en las cuales se considera que existe una distinción básica entre las infracciones cometidas en contra de la administración pública, por cuyo medio se violan normas que regulan su organización y orden internos, ejemplo claro de ello, la prestación , por parte de un servidor público, las infracciones cometidas en contra de normas jurídicas que regulan el orden social en general, por ejemplo la violación a los reglamentos de tránsito o de policía. En el primer caso, la administración está tutelando sus particulares requerimientos de funcionamiento, en el segundo orden al orden social.¹⁰

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones

¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Cuarta Edición, México, Editorial Harla, 2009, p. 136, 137 y 140.

administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

En efecto, aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas estas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el estado.

Como quedó expuesto en el capítulo III, el gobernado tiene frente al estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas status, entre las que destaca el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción, que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la Función Pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público de manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la Función Pública.

A primera vista se presentaría el problema para determinar cuándo la Función Pública, como ejercicio del Poder del Estado, ha sido lesionada, por lo

que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la Función Pública; en estos términos se estableció en el artículo 113 constitucional, al ordenar que el legislador ordinario enumere las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la Función Pública, de forma tal que de acuerdo con una interpretación a *contrario sensu*, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.

En cumplimiento del Mandato Constitucional de referencia, con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su título tercero se denomina responsabilidades administrativas, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el Código de Conducta Ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término, legalidad, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación moral de la sociedad.¹¹

La mecánica que sigue nuestro Sistema Jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del

¹¹, Op. cit., nota 6, p. 97.

hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada Ley.

Anteriormente no existía una enumeración de obligaciones, en el sentido de que la determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esta imposibilidad, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.¹²

Sin embargo, en la actualidad se considera que la clasificación de las infracciones es necesaria. Para los agentes, funcionarios y empleados es una condición de equidad; para el estado, es un elemento de orden y claridad.

Independientemente de que la misma conducta pudiera constituir simultáneamente un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 Constitucional y 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

Estos dispositivos establecen lo siguiente:

Artículo 109:

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

¹², Op. cit., nota 5, p. 70.

Artículo 4:

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinarán a través de procedimientos distintos.

También pueden concurrir las sanciones administrativas con las sanciones judiciales, aunque se trate de dos órdenes de competencia independientes, sin que lo resuelto por una prejuzgue la resolución de la otra.

Son distintos los procedimientos, las competencias, la calificación legal de las infracciones, las sanciones aplicables y las valoraciones jurídicas en cada caso; por todo ello no resulta incompatible la concurrencia de las sanciones administrativas con las judiciales.

FACULTADES, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDE VÁLIDAMENTE SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL PROCESO PENAL QUE SE HAYA INSTAURADO EN CONTRA DE ÉSTE.- Las resoluciones que imponen una sanción administrativa con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con base en todas y cada una de las constancias que

obran en el expediente abierto a nombre del servidor público, es legal, independientemente del proceso penal que se siga o que llegara a seguirse en contra de éste, por la comisión de posibles actos ilícitos y de la sentencia que se llegará a emitir en el mismo, por consiguiente, la autoridad administrativa está plenamente facultada para sancionar administrativamente y con fundamento en la Ley citada a los funcionarios que cometan alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones. No es obstáculo para lo anterior, que la parte demandante confunda la responsabilidad penal que presuntamente se le atribuyo a la responsabilidad administrativa por la que fue sancionado, o que entre las constancias que obren en el expediente administrativo existan documentos referidos al inicio de un procedimiento penal, toda vez que ello no significa que la autoridad tuviera por ciertas las imputaciones penales sino que al mencionarlas lo hace como parte de la motivación de la sanción administrativa impuesta, sobre todo si de los demás documentos que se mencionan en la resolución se llega a la conclusión de que el servidor público si cometió las irregularidades por las que fue sancionado.

Lo anterior se refuerza con lo dispuesto en el artículo 4, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, lo que significa que un servidor público puede ser sancionado, penal y administrativamente.¹³

La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento Constitucional en los referidos artículos 113 y 73, fracción XXI, por

¹³ Tesis Aislada, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del mes de Junio del 2000, página 202.

lo que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

3.3.- LOS ELEMENTOS DE LA INFRACCION.

Identificada la responsabilidad administrativa como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguientes:

- a) acto u omisión;
- b) sujetos, y
- c) objeto.

3.3.1.-ACTO U OMISIÓN.

En primer término para que exista una infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste.

Además, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento.

De esta forma encontramos que en materia disciplinaria expresamente se establece en el primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en el artículo 47 dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que solamente será necesario identificar la existencia de la obligación y de la conducta violatoria de ella, para que se determine la infracción disciplinaria.

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en el ejercicio de funciones públicas, puesto que puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicio y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa.

Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de una infracción de resultado, es decir, que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

3.3.2.- LOS SUJETOS.

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Ahora bien, antes de entrar en materia es necesario aclarar que la doctrina que trata el derecho administrativo no ha logrado determinar la terminología adecuada para distinguir los conceptos de funcionarios públicos y servidores o empleados públicos. Se les llama según sea la naturaleza del nombramiento, las funciones y el ámbito de acción, es decir, bajo qué régimen de empleo han sido contratados, cuáles son sus deberes y responsabilidades y quienes se afectan directamente con el producto de su trabajo. Se indica que funcionario público es aquel que tiene como finalidad inmediata el interés jurídico y social de la colectividad, en tanto que el servidor o empleado público desempeña una tarea normal de la administración.¹⁴

Por lo que se puede apreciar que el concepto de funcionario público implica una dirección u orientación, además de una responsabilidad, en el desempeño de un cargo de naturaleza pública. La doctrina indica que funcionario público es quien ejerce autoridad en la gestión pública de la administración, la persona física que encarna un determinado órgano o ente del estado, o aquellas cuyas decisiones representan la voluntad de un órgano o ente administrativo. Se puede deducir de lo anterior el énfasis que se da a las potestades o atribuciones que ostenta la persona física que se desempeña como funcionario público y la calidad del compromiso que adquiere la administración pública con las acciones de esa persona física.¹⁵

El Poder Judicial ha destacado la importancia de la relación de servicio entre el servidor público y el estado, tal como se aprecia en la siguiente tesis.

SERVIDORES PÚBLICOS, SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa, México 1999.

¹⁵ HERRERA PEREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Primera Edición, Editorial Carsa, 2002.

EN LA LEGISLACION QUE RIGE LA PRESENTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y SU RELACION CON EL ESTADO.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la Ley que rige el acto que se investigo, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores Constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicaran 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley fundamental estatuye como pilar del estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el estado.¹⁶

Si la persona no se encuentra en las interiores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una

¹⁶ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Abril del 2003, página 1030, Tesis en materia Administrativa.

infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable. Su situación disciplinaria es clara: el derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que están en la plantilla, cualquiera que sea su posición.

Pensemos en una persona que en razón de un contrato de servicios realiza actividades para el estado, como sería el caso de un trabajador de limpieza que trabaje para una compañía que tiene un contrato con la Secretaría de Estado y que por ello, limpia oficinas.

Entre el trabajador y el estado no existe una relación jerárquica, por lo que, aunque la conducta de ésta viole alguno de los valores de referencia, no nacerá para el estado el derecho de imponerle alguna sanción disciplinaria, ya que en todo caso, este derecho será ejercido por la compañía para la que trabaja, conforme a las normas que regulan su relación.

El propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha precisado que se debe acudir al momento en que se cometió la infracción, no ha aquel en que se inicia el procedimiento como se puede apreciar en la siguiente tesis aislada, publicada en la revista del tribunal, en octubre de 1999.

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. CASO EN QUE RESULTA APLICABLE, AUN CUANDO EL SERVIDOR PUBLICO FUE CESADO.- Tomando en consideración que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 Constitucional, los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el

desempeño de sus funciones procede concluir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta aplicable si la autoridad impone la sanción de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal a una persona que fue cesada en sus funciones con anterioridad a la emisión de la resolución respectiva, pero los hechos que dieron origen a la responsabilidad que se le atribuye tuvieron verificativo durante el tiempo en que fungía como servidor público.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria.

En todo caso, como en el ejemplo anterior, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el derecho civil o el laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional que expresamente dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, lo cual es explicable, ya que como Jefe del Ejecutivo no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene superior jerárquico.

La delimitación de los sujetos infractores la hace al artículo 46 de la Ley, dispone en su artículo segundo, el cual a su vez, remite al 108 Constitucional, pero agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos, con lo cual desborda la disposición de la carta fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

Como se observa, el texto Constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los Presidentes Municipales, ni a las demás autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 Constitucional, a, Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad a personas, incluso particulares. Es claro que esto último, resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la Constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.¹⁷

Es más, lo exorbitante de dicha disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que, como lo habíamos visto, ésta sólo puede producirse dentro de una relación jerárquica, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la federación no necesariamente se da dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de los convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación, conforme a la fracción VII del artículo 116 Constitucional, la Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, sin que exista entre ellos relación jurídica alguna.

¹⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 114.

En forma expresa, el artículo 1 fracción VI, de las obras públicas regula este tipo de actuaciones.

Por su parte, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Directores de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, quedan sujetos a la disciplina que puede imponer el Presidente de la República, como superior jerárquico de toda la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal.

A continuación se transcribe una tesis de Poder Judicial de la Federación, en razón de la profundidad y detalle que al respecto presenta:

EMPLEADOS PÚBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS.- El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de corrientes de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas; cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al estado de los daños sufridos, la fracción II, del precepto invocado, considera como

responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos de los bienes que traigan aparejadas la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanen de la comisión de un delito. Y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la Ley considera como delito. La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la Ley Penal. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la Ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres órdenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla. Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de hechos y estimarse que la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El

reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades señaladas, en que podía incurrir un empleado o funcionario del estado. Además del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil. En efecto, el artículo 21 de la Ley decía textualmente: es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con un manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas. Pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: si se tratara de responsabilidades de carácter civil que no pudieran hacerse efectivas por la vía administrativa, el controlador comunicará todos los antecedentes del caso al Procurador de la Republica, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes. La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en qué casos era procedente y en cuales era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuando se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa en el silencio de la Ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley Sobre Garantías del Manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se

encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se dé al principio Constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable, que por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la Ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, sólo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la Ley puede apartar del conocimiento de los Tribunales Judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones. En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no

habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia. Y sí lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón Constitucional para dar al poder administrativo una competencia que normalmente corresponde al judicial. En consecuencia, el artículo 25 de la Ley de Contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ella concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existente de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias de garaje central de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban

vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del estado, no se puede estar dentro de la autorización de la Ley, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículo 14 y 16 Constitucionales, debiéndole concedérsele el Amparo.¹⁸

3.3.3.- EL OBJETO.

El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la Función Pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización,...el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada: mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas; en suma, el mantenimiento de la disciplina.

Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la Función Pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la Administración Pública solamente, resulta

¹⁸ Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXX, página 848, Tesis aislada en materia Administrativa.

fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del estado.

Es por ello que a través de los diferentes periodos del Estado Mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que la autoridad ajuste su actuación a valores fundamentales, puesto que sólo se puede tener confianza en la autoridad pública.

3.4.- GRADUACION DE LAS INFRACCIONES.

No obstante que se ha considerado que la infracción a la disciplina administrativa es una falta de carácter leve, puesto que no trasciende el ámbito de la administración, no todas tienen la misma entidad, puesto que, tanto cualitativa como cuantitativamente, pueden darse diferencias entre las conductas infractoras en el ámbito administrativo.

Así encontramos que en la legislación y en la doctrina se hace referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan en su comisión, a su peligrosidad, y a los efectos del daño causado.

El principio de cuantificación, por el cual se califican en infracciones mayores y menores, parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ocasionó.

Esta cantidad, está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados, en una cantidad fija o en salarios mínimos.

En nuestro Sistema Jurídico la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos utiliza el criterio de cuantificación a

partir del salario mínimo, principalmente para delimitar la competencia entre las contralorías internas de las dependencias y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tanto para sancionar como para abstenerse de hacerlo.

En este aspecto resulta importante hacer una precisión respecto de la utilización de este elemento de medición, toda vez que aunque el criterio original que se utilizó en la Ley de la materia fue el de -salario mínimo diario-, al reformarla se cambió por la de -salario mínimo mensual- en la mayoría de sus artículos, transformando grandemente su cuantificación al partir de la cantidad correspondiente a un mes en lugar de la equivalente a un día.

Con relación a las infracciones graves y leves la situación es diferente, y que en la actual Ley da las bases para su diferenciación. De acuerdo con el artículo 13 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,...se considerara infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la propia Ley.

Esta identificación de las fracciones graves resulta de gran importancia para la imposición de las sanciones correspondientes, así como para el cómputo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad, que varía respecto a las infracciones graves y leves.

3.5.- LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.

3.5.1.- NATURALEZA.

La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias

al mandato legal¹⁹, como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma o cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse. Así como hablamos de supuestos primarios y secundarios, podemos hablar también de deberes jurídicos primarios y secundarios. El deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene naturalmente, carácter primario. La sanción es, en cambio, consecuencia secundaria, por lo que podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye, el cumplimiento forzoso.

Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

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

¹⁹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 51 Edición Reimpresión, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 295.

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

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la Función Pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas, la doctrina diferencia las disciplinarias, de las de policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la Función Pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en el que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial.

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

Muchos tratadistas plantean diversas clasificaciones de las sanciones disciplinarias. Ejemplo de ello son las siguientes: esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en disciplina correctiva y disciplinaria depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: la advertencia, el apercibimiento, las multas, los arrestos. La disciplina depurativa opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinaria. Por otro lado existe otra opinión que al respecto nos dice que, esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

De acuerdo con sus efectos las sanciones administrativas, pueden ser correctivas, expulsivas y represivas. Son correctivas la amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo, la suspensión del sueldo o estipendio; son expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución; y como represiva señala el arresto. Sin embargo, existen otras opiniones, algunos autores consideran que las sanciones disciplinarias sólo son correctivas y expulsivas, y nos dice que; la administración empieza por aplicar correcciones, penas disciplinarias correctivas; pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tiene otro efecto y otra forma, pena disciplinaria expulsiva. Mientras que, las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración.

Conforme a lo expuesto, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional, de servicios, es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca.

En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III y 113 Constitucionales, que se refieren a los actos y omisiones de los servidores públicos que afecten el correcto ejercicio de la Función Pública.

Para una mayor precisión y de eliminación del contenido y naturaleza de las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

3.5.2.- CARACTERÍSTICAS.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

En primer término, estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la Función Pública, mediante procedimiento y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la Función Pública.

En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio non bis in idem, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito, el cual será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio de nulla poena sine lege, pues no requiere la tipificación estricta del derecho penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la Función Pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.²⁰

Existe, sin embargo una teoría que nos dice, el axioma non bis in idem, no se aplica con respecto a esas dos clases de penas, disciplinaria y penal. La disciplina tiene su propia finalidad; el individuo que ha sido condenado por la justicia criminal ordinaria debe satisfacer todavía el interés propio de ésta así como debe pagar aún las indemnizaciones por el daño que ha causado. En cambio, la pena disciplinaria se excluye por el hecho de la extinción de la obligación de servir: cuando el culpable ha salido de esta relación, no se puede mejorar el servicio actuando sobre él; la pena disciplinaria ha perdido su fin y, por lo tanto, se ha extinguido también la competencia para su aplicación.

Expuesto lo anterior, que irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, el principio non bis in idem, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos y fundamento. Es este núcleo esencial el que ha de ser respetado en el ámbito de la potestad punitiva genéricamente considerada, para evitar que una única conducta infractora reciba un doble reproche afflictivo.²¹

²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., 2005, p. 123.

²¹ CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., El Principio NON BIS IN IDEM, México, Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., 2005, p. 59

Por otra parte, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, conforme a los Principios Constitucionales que informan la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial, a diferencia de las sanciones administrativas, que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22 Constitucional.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, ni derivan del contenido profesional de la relación, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

3.5.3.- TIPOS DE SANCIONES.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundada y motivada su determinación.

Conforme a la anterior Ley de Responsabilidades, la falta de presentación oportuna, sin causa justificada, de las declaraciones de situación patrimonial daban lugar a suspensiones, inhabilitaciones, y a la declaratoria de que el nombramiento del servidor público incumplido quedo sin efecto, lo cual se realizaba sin el debido procedimiento, por lo que en el artículo 37 de la actual Ley

se dispuso que para ello deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el propio ordenamiento.

Al respecto, la Sala Regional del Sureste, del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya había emitido un criterio aislado:

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE LA DECLARACION DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. PARA SU EMISION DEBE SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Al considerarse la declaratoria de incumplimiento de que se trata, como una sanción administrativa contenida en el artículo 53, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues en la misma no solo se hace la declaratoria en mención, sino que se ordena al titular de la dependencia que corresponda, dejar sin efectos el nombramiento del sancionado, para que resulte legal esta determinación, debe seguirse el procedimiento establecido por el artículo 64 de la Ley de la materia, que establece en el primer término que se citara al presunto responsable a una audiencia, pues de lo contrario se viola el referido precepto y el artículo 14 Constitucional, por no darse al servidor público la oportunidad de ser oído en su defensa.

No obstante lo anterior, esta declaratoria llego a ser considerada resolución administrativa de carácter definitivo, por lo que fue materia del juicio de nulidad, aunque el criterio no se mantuvo uniforme, como puede verse en las tesis que se transcriben a continuación:

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO FORMULADA POR LA SECRETARIA DE CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION EN

LOS TERMINOS DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ES UNA RESOLUCION DEFINITIVA QUE AFECTA LOS INTERESES JURIDICOS DE LOS FUNCIONARIOS.- Las declaratorias que realiza la Secretaria de la Contraloría de la Federación relativas al incumplimiento de la presentación de la declaración de situación patrimonial a cargo de los funcionarios públicos, son resoluciones que revisten el carácter de definitivas en los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que afectan a los intereses jurídicos de los funcionarios públicos en perjuicio de quienes se emiten, puesto que son dictadas por la mencionada Secretaría de Estado en los términos del último párrafo del artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y tales declaratorias constituyen en el acto determinante de que el nombramiento respectivo quede sin efectos, por tal razón es evidente que dichas declaratorias de incumplimiento si son resoluciones definitivas que afectan el interés jurídico de los funcionarios públicos-, por lo tanto, el sobreseimiento planteado en contra de estas resoluciones con apoyo en la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, es improcedente.

DECLARATORIA FORMULADA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. ES UNA RESOLUCION DEFINITIVA QUE PUEDE SER COMBATIDA MEDIANTE JUICIO DE NULIDAD O RECURSO DE REVOCACION.- La declaratoria formulada por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación por haberse incumplido con la obligación de presentar declaración inicial de situación patrimonial constituye una resolución definitiva que afecta el interés jurídico del servidor público, pues a través de la misma y con fundamento en el artículo 81, último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, se ordena dejar sin efecto su nombramiento, por tanto es un acto que puede ser combatido mediante juicio de nulidad o recurso de revocación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En sentido contrario:

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO SE SURTE PARA CONOCER RESPECTO A UNA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE LA DECLARACION PATRIMONIAL.- Si la anteriormente denominada Secretaria de la Contraloría General de la Federación, en un oficio girado al titular de diversa dependencia le da a conocer la declaratoria a que se refiere el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque un servidor público adscrito a la misma no cumplió con la obligación de presentar su declaración patrimonial, como tal precepto se encuentra en el título cuarto del capítulo único, de la Ley citada que se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos, no puede considerarse tal declaratoria como una resolución que imponga una sanción administrativa de las previstas en el artículo 53 de la Ley que nos ocupa, que se encuentra dentro del capítulo II del título tercero, y al no estar prevista la declaratoria de incumplimiento como una sanción administrativa, no se surte la competencia de este tribunal para conocer de su impugnación como lo prevén los artículos 70 y 73 del ordenamiento mencionado, sin que sea óbice que

la citada declaratoria sea tal como lo señala el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades, para dejar sin efecto el nombramiento respectivo pues este caso se deja a cargo del superior jerárquico, quien puede actuar o no en ese sentido.²²

3.5.3.1.- AMONESTACION PRIVADA O PÚBLICA.

Sustantivo formado del verbo amonestar, éste del francés admonester, el cual a su vez procede del bajo latín admonestare, formado por cruce de admonere-advertir y molestare-molestar. Del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona.

Apercibimiento que puede realizar el juez durante el proceso, a cualquiera que perturbe el normal desenvolvimiento del mismo.

Censura o represión que el juez hace durante el proceso, en ejercicio de sus poderes disciplinarios, a aquéllos que perturban el desarrollo normal de un proceso o audiencia.

Corrección disciplinaria consistente en la advertencia para que se observe el orden, la represión o exhortación, para que no se repita la realización de una conducta delictuosa.

Advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada.

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., nota 23, p. 126, 127 y 128.

Requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo.²³

Sanción disciplinaria impuesta a los Jueces por la Suprema Corte de justicia de la nación en caso de incumplimiento de los deberes del cargo.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su fracción I la amonestación privada o pública, como sanción por la comisión de faltas administrativas.

La amonestación ha sido considerada corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Esta sanción es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.²⁴

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

²³ CANALES MENDEZ, Javier G., *Diccionario Especializado de los Grandes Civilistas*, México, Editores Libros Técnicos, 2006, p. 102

²⁴ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Editorial Drikill, S.A., Buenos Aires, 2003.

Nuestra Legislación Procesal tampoco define esta figura; solo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera:

La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez.

Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.

De lo anterior es posible afirmar que en esencia se trata de una medida correctiva para prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria estrictamente no debería ser considerada como sanción.

Con relación a la característica pública o privada es conveniente considerar que en principio, todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que solo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena en su artículo 24 que las resoluciones y acuerdos de la secretaria, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este capítulo sancionatorio constaran por escrito. Las sanciones impuestas se asentaran en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

3.5.3.2.- LA SUSPENSION.

Del latín suspensio, -nis, de igual significado, en ambas acepciones derivado del verbo suspended, -ere, suspender, literalmente, colgar debajo, compuesto de pendeo, -ere, colgar con el prefijo sub- abajo. Acción y efecto de suspender o suspenderse.

Acción y efecto de suspender, detener o parar, por un cierto tiempo, un término, obra, ejercicio de empleo u otra forma de actividad.

Interrupción, aplazamiento de una vista, sesión u otra reunión o audiencia. En el derecho procesal, aplazamiento de actos procesales a cargo de las partes o del tribunal.

Es la sanción que consiste en prohibir a un funcionario judicial, funcionario público o a un abogado, que aquél ejerza sus funciones y éste su profesión por determinado tiempo. Figura que consiste en diferir la declaración del concepto a que va encaminado lo dicho. Prolongación de una nota que forma parte de un acorde, sobre el siguiente, produciendo disonancia.²⁵

En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del 16 de la Ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se

²⁵ CANALES MENDEZ, Javier G. Op. Cit., nota 26, p. 1033

impondrá por la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año, 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 sí de estas resulta la inocencia del servidor público se la deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La determinación de la secretaria, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificado al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se hayo suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servicio público, y si la resolución definitiva del procedimiento, fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia secretaria.

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, solo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días aún año, que se impongan en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal solo es una medida procedimental, para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

A esta suspensión se refiere la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se estableció la Constitucionalidad de esta medida, procedimental, y que a continuación se transcribe:

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION

TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado, no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo II del artículo 14 Constitucional puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.²⁶

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecida, según los artículo 13, fracción II, y 16 fracción II, de referencia, otras disposiciones de la propia Ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza, como se hace en el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley vigente.

Esta idea se refuerza con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, que dice: tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutaran por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

Ante el contenido de la disposición transcrita cabe preguntarse ¿Cuál es la Ley correspondiente?, ya que según hemos visto, la Ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, como

²⁶ Octava Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 64, Abril de 1993, página 19, Tesis Aislada P. XXIV/93 en materia Administrativa.

veremos posteriormente, el legislador fue tímido en su regulación, por el temor de afectar derechos laborales, pretendiendo ignorar que estos tienen un contenido y naturaleza diferente de la materia relativa a la disciplina en el ejercicio de la Función Pública, por lo que no se debieron mezclar ambas materias.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la Ley Laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

Esta situación haría nugatoria la facultad disciplinaria del superior jerárquico, quien tendría que llevar a cabo todo el procedimiento administrativo para resolver la suspensión del servidor público, pero su resolución carecería de la definitividad y eficacia característicos de los actos administrativos, puesto que además se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que correspondiera, en el supuesto de que dicho procedimiento existiera.

En la Ley Federal del Trabajo no existe alguna causal que establezca esta situación, ya que ninguna de las fracciones de su artículo 42 la prevé. Lo mismo sucede en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 45 no regula en este caso la suspensión.

Sin embargo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 30 que la suspensión se sujetará a lo previsto en la, legislación aplicable, ninguna de las Leyes Laborales que pudieran considerarse las aplicables prevé algo al respecto, además de que, por la naturaleza ejecutiva del acto que establece la suspensión con relación a la materia disciplinaria, no de carácter prestacional, resulta innecesaria la aplicación de las Leyes Laborales.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, independientemente de las razones anteriores, se deriva de lo siguiente:

1. El artículo 21 de la Ley establece el procedimiento para la aplicación de las sanciones, todas, comprendidas en el artículo 13, que deberán seguir la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las contralorías internas, sin que se haga remisión a otras Leyes.
2. Por la propia naturaleza del acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante el recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 25 a 29 de la Ley de la materia.

3.5.3.3.- DESTITUCION DEL PUESTO.

Es la sanción que se impone a una autoridad contumaz cuando se abstiene de cumplir con lo ordenado.

Esta pena se impone en los tipos de delitos cometidos por los servidores públicos, como ocurre en los siguientes, sin que la enumeración sea exhaustiva sino sólo ejemplifica el ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia, etc.²⁷

²⁷ CANALES MENDEZ, Javier G., *Diccionario Especializado de los Grandes Penalistas*, México, Editores Libros Técnicos, 2006, p. 366

De las cinco sanciones disciplinarias que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la destitución es la que, desde la Ley anterior, ha generado mayores controversias, particularmente por que 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.

Esta controversia se inicio por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico y que, la secretaría promoverá los procedimientos; demandando la destitución del servidor público responsable; que por su relación, al igual que en el caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus Leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel Constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la vigilancia del

cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades; los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, y que la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República.

De lo escrito en el párrafo inmediato anterior, se puede deducir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones pueden destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República. Por su parte, la actual Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reconoce como autoridades sancionadoras a la SECODAM, a los contralores internos y al titular del área de responsabilidades de cada contraloría interna, y deja en el titular de la dependencia o entidad la facultad para la ejecución de las sanciones; es decir, le quito a los superiores jerárquicos la facultad sancionatoria que tuvieron conforme a la Ley anterior.

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituyen un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que

ejerce en razón del *status activae civitatis* a que hacíamos referencia, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que los hace diferente a los demás ciudadanos.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

Algunos autores señalan que, la decisión de la administración imponiendo una sanción constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada. Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mismas, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial. En el mismo sentido se manifiesta la siguiente opinión que señala, el procedimiento sancionador de los funcionarios públicos, para quien el procedimiento disciplinario es, pues, de naturaleza administrativa, y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por Organos de la Administración Pública. Por tanto les son aplicables las normas sobre actos administrativos en general. Por lo que se concibe a la destitución como la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo.²⁸

Por tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad.

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., nota 23, p. 138

La validez, como presunción *iuris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo disponen los artículos 25, 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

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 prevenga 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, se sujetan las resoluciones disciplinarias del estado, y si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en las que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa.

En el ámbito jurisdiccional son diferentes los criterios externados al respecto, aunque principalmente se han manifestado en el sentido de que la

destitución debe ser demandada por el superior jerárquico, como puede verse en la tesis que a continuación se transcribe:

SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCION DEL EMPLEO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas, esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia Ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.²⁹

Pero independientemente de la tesis transcrita en líneas que anteceden, en el propio Poder Judicial se han establecido tesis de gran relevancia para el establecimiento de la distinción entre los aspectos laboral y administrativo, de estas relaciones, al grado de que se ha llegado a establecer la diferencia entre las

²⁹ Octava Época, Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación VII, Junio de 1991, página 430, Tesis Aislada en materia Administrativa.

figuras, destitución y cese, tal como puede corroborarse en la tesis del Pleno de la Suprema Corte, que a continuación se transcribe:

SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado b, fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. el cese a que se refiere el artículo 123, apartado b, fracción IX Constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 Constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado b, fracción IX Constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición Constitucional.³⁰

Para efectos de una mejor exposición y consecuente entendimiento de la figura de la destitución como sanción administrativa enseguida se vierte en el siguiente criterio:

³⁰ Octava Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 65, Mayo de 1993, página 27, Tesis Aislada en materia Penal-Constitucional.

DESTITUCION DE UN SERVIDOR PUBLICO POR LA CONTRALORIA INTERNAN ADSCRITA AL INFONAVIT CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, NO EQUIVALE A UN DESPIDO EN TERMINOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR SER DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO LABORAL.- Si la conducta de la contraloría interna adscrita al infonavit se circunscribió a dictar una resolución administrativa en la que destituyo al actor del puesto que ocupaba en ese instituto, inhabilitado para desempeñar otro cargo o empleo e imponerle una sanción económica, en uso a las atribuciones a que se refieren los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 53, 56, fracción VI, 57, párrafo segundo, 60, 70 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 109 de la Constitución Federal, sanciones que son de diferente naturaleza a las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, que tienen su origen en el artículo 123 de la Carta Magna. aunado a que los numerales que enseguida se indican establecen: el 108 Constitucional, que son servidores públicos todas las personas que desempeñan un puesto, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, el 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Administración Pública Federal se integra con la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, el diverso 45 del mismo ordenamiento, que son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o decreto de Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, el 2 de la Ley del Infonavit que dicho instituto es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del propio y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del estado, y los diversos 5 y 13 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dichas Leyes aplicables al infonavit y que las infracciones a la misma son sancionadas

conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se colige que la junta responsable a dictar el laudo combatido aplicó inexactamente los artículos 123 de la Constitución Federal, 47, 527 y 604 de la Ley Federal del Trabajo, por que la propia conducta atribuida a la contraloría no es de naturaleza laboral entre un trabajador y un patrón, sino administrativa entre un servidor público adscrito al infonavit, y una autoridad administrativa que depende jerárquicamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, que cuenta con facultades para destituir a servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, condiciones en las cuales, es ilegal que la junta considere probada la acción de reinstalación por despido y condena el pago de salarios caídos, sobre la base de que la contraloría demandada debió cumplir con las exigencias de la Ley Federal del Trabajo, máxime si no existe constancia de que la destitución ordenada por la misma haya sido anulada a través del juicio administrativo correspondiente.³¹

En los términos de referencia, la sanción administrativa carece de autonomía y ejecutividad, pues en los casos de aplicación a los trabajadores de base, que indebidamente la Ley identifica como servidores públicos de base, categoría inexistente, la sanción no produce sus efectos por sí, ya que solo representa una causal para sancionar laboralmente.

Sin embargo, en la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se sigue con el enfoque laboral, particularmente cuando se trata de trabajadores de base, de tal forma que en el segundo párrafo del artículo 30 de esta Ley se establece como causal de suspensión, cese o rescisión laboral, la imposición de una sanción administrativa de suspensión y destitución, desnaturalizando la categoría de acto administrativo que tiene la sanción disciplinaria.

³¹ Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, página 849, enero 1999.

3.5.3.4.- SANCIÓN ECONÓMICA.

Del latín sanctio, -nis, nomen actionis del verbo sancio, -ire consagrar santificar, volver sagrado, verbo que se especializo en la acepción de consagrar una Ley, sancire legem, lo cual se hacía mediante una ceremonia religiosa en la época arcaica. Sancire, que procede de la misma raíz que sacer, -cra, -crum sacro, posee también dos valores de este adjetivo, que designa en realidad lo perteneciente o relativo a los dioses, ya sea bueno o malo, santo o execrable. Así, el verbo significa también execrar, de donde castigar. Es un conjunto de normas que regulan de un modo específico la conducta humana.

Consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. En general, es el proceder impuesto por la autoridad pública al autor de una infracción a un deber jurídico.

Pecuniario tiene su origen en la voz pecus, que significa ganado; después por extensión y como el ganado se usaba como medio de intercambio económico, se utilizo como sinónimo de dinero.

Multa, sanción en efectivo impuesta a una persona por medio de una sentencia. Pena que incluye multa y sanción económica.³²

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, 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.

³². Op. cit., nota 30, p. 898-900

Conforme al mandato Constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Este fue el principio que siguió la primera Ley de Responsabilidades, en sus artículos 54, fracción VII, y 55.

Otro aspecto que es importante destacar es el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispuso el artículo 54.

En efecto, si conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no era posible cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación.

En particular, respecto de la sanción económica que contenía el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pronunciaron tesis que no llegaron a constituir jurisprudencia, entre las que destaca la siguiente:

SERVIDORES PUBLICOS. SANCION ECONOMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DE

ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.- De conformidad con el artículo 113 Constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que haciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; ósea que el Constituyente señale los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto Constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de esta a todo por igual, de manera invariable e inflexible.³³

Aunque la autoridad administrativa ha pretendido justificar la imposición de la sanción económica de dos tantos, en el señalamiento contenido en el artículo 113 Constitucional, que autoriza su imposición hasta de tres tantos, ésta justificación solo puede salvar la impugnación respecto de la cuantía no así la falta de individualización de la sanción.

Esta problemática quedo resuelta con el texto del artículo 15 de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, en el que fue señalado la sanción

³³ Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Septiembre de 1997, página 207, Tesis Aislada en Materias Constitucional y Administrativa.

económica hasta por tres tantos de los beneficios o lucro obtenido, o de los daños o perjuicios causados. Otro de los aspectos de la sanción económica, que es necesario considerar, es el relativo a su contenido, ya que ello tiene grandes implicaciones que repercuten en otras Leyes, vigentes con anterioridad a la reforma al título cuarto Constitucional y a su Ley reglamentaria.

En efecto, normalmente se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el fincamiento de pliegos de responsabilidades, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

La consideración anterior se sustenta en la diversa naturaleza de ambas figuras, ya que la sanción económica constituye un castigo, en tanto que la indemnización y la reparación del daño son cargas restitutorias, cuyo fin es el restablecimiento económico del daño causado.

Por tanto, la resolución administrativa que impone una sanción económica de carácter disciplinario queda plenamente diferenciada de aquella resolución que pretende la destitución, la cual sigue su propio procedimiento, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, y que se materializa en los conocidos pliegos de responsabilidades.

3.5.3.5.- INHABILITACIÓN TEMPORAL.

Declaración judicial de que una persona es inhábil o incapaz para desempeñar las funciones propias de empleos, cargos o comisiones del estado o de organismos descentralizados de la Administración Pública o de empresas de participación estatal.

Se define, en términos genéricos, como la incapacidad, para ejercer determinadas funciones o derechos.

Esta prevista en el inciso 13 del artículo 24 del Código Penal Federal, pero se trata sin duda de una pena accesoria. La doctrina extranjera distingue entre inhabilitación absoluta y especial o relativa, pudiendo la segunda ser perpetua o temporal.³⁴

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el título cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 Constitucional, originalmente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos de su artículo 53, con una duración de seis meses a tres años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedió de cien veces del salario mínimo mensual del Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasó esa cantidad.

Como consecuencia de la reforma a la Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que cuando el lucro obtenido o los daños o perjuicios causados no excedieran de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y si supera este monto la sanción podrá ser de diez a veinte años.

³⁴ CANALES MENDEZ, Javier G., Op. cit., nota 30, p. 531

Además, se hizo la aclaración de que cuando la conducta sea grave, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, independientemente del contenido económico de la infracción.

Es conveniente señalar que la eliminación del contenido económico para los efectos de imposición de la sanción de inhabilitación constituyó un paso importante, ya que podrían darse casos en que no obstante que la infracción cometida fuese grave, si la conducta infractora no tenía contenido económico el tiempo de inhabilitación quedaba reducido a un máximo de tres años.

Con la reforma de 1992 también se precisó que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del titular de la dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de Contraloría.

Por otra parte, la sanción de inhabilitación por un año quedó establecida a partir de esta reforma, para el servidor público que, sin causa justificada, omita la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, con lo que se subsanó la falta de sanción por no cumplir con esta obligación.

Otra modificación importante consistió en la eliminación de la referencia relativa a que esta sanción debería ser impuesta por resolución jurisdiccional, expresión que tantos problemas de interpretación provocó, ya que el término jurisdiccional se utiliza en la propia Ley para referirse a los órganos juzgadores, tal como se desprende del texto de la fracción IX de su artículo 3, y del párrafo tercero del actual artículo 51, que al mencionar a las autoridades jurisdiccionales identifica a tribunales.

Esta falta de precisión dio lugar a que distinguidos juristas mexicanos se manifestaran en el sentido de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de las dependencias carecen de facultades para aplicar esta sanción, y aunque la inhabilitación se encuentra establecida como sanción en la fracción XIII del artículo 24 del Código Penal Federal, este ordenamiento no es aplicable a nuestra materia, pues su naturaleza es diferente.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, estableció lo siguiente:

SERVICIO PÚBLICO, INHABILITACIÓN TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA.- De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por, resolución jurisdiccional; por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la contraloría interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra jurisdicción se ha considerado como, facultad, deber de un órgano del estado para administrar justicia, lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, estén

imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del Poder Judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la contraloría interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.³⁵

La nueva Ley de Responsabilidades regula esta sanción en sus artículos 13, fracción V, y 16, fracción III.

En el artículo 13 se establece como regla al igual que en la Ley anterior, que la inhabilitación será de seis meses a un año cuando con la infracción no se haya causado daños o perjuicios, ni haya existido beneficio o lucro, pero cuando haya existido alguno de estos elementos la inhabilitación podrá imponerse de uno a diez años cuando el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio no excede de doscientas veces el salario mínimo, y de diez a veinte años en caso de que exceda este monto.

Esta Ley ya precisa cuales conductas pueden ser consideradas como graves, de tal forma que, independientemente del monto, den lugar a la sanción máxima, por lo que ahora se consideran infracciones graves el incumplimiento de las obligaciones a que se refieren las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la nueva Ley.

De igual manera quedo establecida la obligación de que el titular de una dependencia o entidad rinda un informe razonado que justifique la contratación de

³⁵ Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación VII, Mayo de 1991, página 300, Tesis Aislada en materia Administrativa.

una persona que hubiere sido sancionada con una inhabilitación de más de diez años, no obstante que ya hubiera transcurrido ese tiempo. Finalmente es conveniente mencionar que esta sanción también se impondrá cuando, sin causa justificada, se omita presentar la declaración de conclusión del encargo, en los términos del artículo 37 de la nueva Ley. Se debe insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá imponerla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que es la aplicable puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

El problema fundamental fue originado por la expresión inicial de que la inhabilitación sería aplicable por resolución jurisdiccional lo cual dio lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa.

3.6.- LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Con la fecha 13 de marzo del año 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la disposición en el artículo tercero transitorio que entraría en vigor el día siguiente de su publicación. El nuevo ordenamiento estableció en un solo documento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, dejando en otro la regulación de los juicios políticos y el procedimiento para la declaración de procedencia, para lo cual fue presentada otra iniciativa de Ley, por lo que en esa materia se sigue aplicando la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de que continua vigente para las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal.

3.6.1.- ASPECTOS NOVEDOSOS DEL NUEVO ORDENAMIENTO.

En materia de registro de servidores públicos sancionados se impuso a las dependencias y Entidades Federales la obligación de consultar el registro que se lleva a nivel Federal en la Secretaría de la Función Pública, de manera previa a la contratación de cualquier persona; y en materia de situación patrimonial de los servidores públicos se busco garantizar la transparencia sobre esta información, regulando el acceso a la misma por parte del público. También se estableció la obligación de elaborar códigos de ética en las dependencias y Entidades Federales, con la partición de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales.

Respecto de las autoridades disciplinarias, reconoce como tales a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México, y otorga atribuciones para aplicar la Ley al Instituto Federal Electoral, a los Tribunales Agrarios y a la Auditoría Superior de la Federación. Establece como competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos establecidos en dicha Ley, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la Republica.

También fueron incorporados al ordenamiento legal los servidores públicos sujetos a la Ley, evitando que las autoridades administrativas fueran quienes los señalaran, como sucedía con la Ley anterior. Para fortalecer el desempeño de la Secretaría de la Función Pública, se le otorgaron mayores facultades para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la realización de sus funciones, ampliando los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los

servidores públicos; estableciendo el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación en contra de los presuntos responsables, para garantizar el cobro de las sanciones; estableciendo una excepción al principio del secreto bancario.

3.6.2.- NUEVAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Llama la tensión que finalmente fue eliminada como obligación de los servidores públicos cumplir con, la máxima diligencia, el servicio que le sea encomendado, para quedar solamente: cumplir con el servicio, lo cual hacía tiempo que era necesario corregir, ya que la máxima diligencia creaba grandes problemas de precisión.

Dentro de las 24 fracciones que contiene el artículo 8 de la Ley, se pueden apreciar nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, como las siguientes:

Fracción IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, así como coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

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

Fracción XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en

general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que hay autorizado o teniendo conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

En el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se localizan otras obligaciones como:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo 8° de esta misma Ley.
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de dirección en el Instituto Federal Electoral, sus consejeros, y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Otro de los aspectos de importancia lo encontramos en la fracción XII del artículo 8, al señalar que habrá conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

3.6.3.- LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.

Finalmente fue suprimida como sanción disciplinaria el apercibimiento, ya que esta figura queda fuera de las sanciones, puesto que más que una sanción, se identifica como una prevención, como una advertencia para que el sujeto no continúe actuando de una determinada forma pero no como una sanción.

Respecto de la inhabilitación, en el artículo 13 se precisan los supuestos en que se aplicara esta sanción, bien sea cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, que será de 6 meses a un año; y cuando existan tales daños o perjuicios o beneficios darán lugar a la inhabilitación de uno a diez años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable si la infracción es grave, que también dará lugar a la sanción de destitución.

Uno de los aspectos significativos, que constituyen un importante avance en el sistema de responsabilidades, es la identificación de las infracciones graves, que en los términos del artículo 13 de la Ley, se genera por el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

- d. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designo, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- e. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

- g. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI, del artículo 8 de la Ley en comento, 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.

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

- i. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión de contrato o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI citada;
- j. Atender con diligencia las instrucciones, requerimiento o resoluciones que reciba de la secretaria, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencias de estos;
- k. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- l. Abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión que le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas que se refiere la fracción XI citada;
- m. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI citada, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable

hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Con relación a la sanción económica finalmente se corrigió el error que tuvo la anterior Ley durante sus 20 años de vigencia, y que dio lugar a la anulación de miles de sanciones que se impusieron con base en el artículo 55, el cual impedía la personalización de la sanción económica, al establecer que siempre se impusieran dos tantos del daño o perjuicio causado, o del beneficio obtenido; ahora en el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se dispuso que la sanción se aplicará entre un mínimo y un máximo, que será hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados y aclara que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de tales beneficios, lucro, daños o perjuicios.

Para los efectos del cobro de las sanciones económicas, ahora se dispone que estas se actualizaran en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, lo cual resulta acorde con la naturaleza fiscal que la propia Ley les otorga a estas sanciones.

3.6.4.- APLICACIÓN Y EJECUCION DE LAS SANCIONES.

Otro paso importante que se dio con la promulgación de esta Ley, lo constituye la precisión y diferenciación entre la aplicación y ejecución de cada una de las sanciones disciplinarias, con el señalamiento de las autoridades que tienen a cargo estas acciones, ya que el artículo 16 de la Ley lo regula en los siguientes términos:

- I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

- II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la secretaría y el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.³⁶

3.6.5.- LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES.

En el ámbito de las facultades de las autoridades disciplinarias resalta el establecimiento del embargo precautorio, que la actual Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno, o el titular del área de responsabilidades, podrán solicitar a la Tesorería de la Federación en cualquier fase del procedimiento disciplinario, cuando a juicio de tales autoridades los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes.

Esta nueva facultad viene dar a las autoridades disciplinarias un amplio poder de presión en su actuación, toda vez que conforme al artículo 16 de la Ley

³⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

en cita, no será necesario, que se finque la responsabilidad para actuar en contra del servidor público en su patrimonio, lo cual, además de suspenderlo en la obtención de sus prestaciones, puede ser también limitado en las posibilidades de manejo de sus recursos para la subsistencia personal y de su familia, para lo cual será necesario que las autoridades disciplinarias consideren la existencia del riesgo, lo cual resulta una facultad de Constitucionalidad discutible.

Llama la tensión la inclusión de una excepción al secreto bancario contenido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, al otorgar en el artículo 43 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al titular de la Secretaría de la Función Pública y a los subsecretarios de la misma, la facultad de solicitar información a la comisión nacional bancaria y de valores.

Otro de los aspectos incorporados fue la facultad a las autoridades disciplinarias para la actuación en materia penal de tal manera que con el fin de hacer exigibles las probables responsabilidades de tipo penal que llegaran a actualizarse, se prevé en el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la secretaría y las contralorías internas, o bien que insten al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formulen las querellas a que haya lugar.

También fue incorporada la práctica de operativos, a través de los cuales la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno podrán verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Conforme al artículo 20 de la Ley en cita, en dichos operativos pueden intervenir particulares que reúnan los requisitos que dicha secretaría establezca. Aquí aparece otra vez la duda respecto a la Constitucionalidad de esta disposición, que permite a los particulares el ejercicio de atribuciones de autoridad.

Para la realización de diversos trámites, en el artículo 22 de la Ley, se incorpora el auxilio, por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades, en la práctica de diligencias de notificaciones o citaciones, ordenadas por contralores internos o por los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades, cuando en los lugares en que deben llevarse no existan tales órganos.

En materia de lo contencioso administrativo se produce una reforma tácita al Código Fiscal, cuando en el artículo 28 de la Ley se establece que la sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada dictada en los términos de esta Ley, de tal forma que se adiciona en el sentido de la sentencias de este tribunal, que conforme al artículo 239 solo se refieren a reconocer la validez de la resolución impugnada; anularla, o anularla para efectos, además de reconocer el derecho subjetivo de la parte actora, además de que se restringe la posibilidad de otorgar la suspensión de la ejecución de las sanciones, cuando se castiguen infracciones graves o casos de reincidencia.

El plazo de la prescripción se incrementa de uno a tres años en la generalidad de los ilícitos, y de tres a cinco años para aquellos de mayor gravedad.

3.6.6.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Para los efectos del control, se amplía el catalogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, en concordancia con el artículo 3 de la Ley en análisis, que enumera las autoridades competentes para aplicarla. Se moderniza el Sistema de Información del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, cuyos datos estarán disponibles hasta tres años después de que el servidor público haya dejado el cargo encomendado.

Sobre el mismo punto la legislación prevé facilidades para la entrega de declaraciones patrimoniales; de esta manera se establece la presentación de información al registro patrimonial de los servidores públicos por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica, haciendo más rápido este trámite.

También se establece como obligación de las dependencias, entidades e instituciones públicas, proporcionar a la Secretaría de la Función Pública la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus conyugues, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.

3.6.7.- ACCIONES PREVENTIVAS.

La nueva Ley tiene un título cuarto, con un capítulo único dedicado a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servidor público, que se llevaran a cabo de manera permanente para delimitar las conductas que, en situaciones específicas, deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones con la actualización que resulte de una evaluación anual de sus resultados.

Así mismo, se involucra a los sectores social y privado, así como a los gobiernos estatales y municipales, en la elaboración del mencionado diagnóstico, para dar mayor garantía de la prevención de conductas indebidas.

Además, se prevé la creación de un código de ética aplicable en la Administración Pública Federal, como otro de los mecanismos de prevención, para generar líneas de acción y márgenes de actuación a respetar por los servidores públicos. Los códigos de ética quedarán a cargo de la Secretaría de la Función

Pública, y contendrán las reglas tendientes a una actuación de los servidores públicos donde impere una conducta digna y de conformidad con las necesidades sociales, cumpliendo así mismo con una función orientadora y favoreciendo una verdadera vocación de servicio.

3.7.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 13 EN RELACIÓN CON EL 14, AMBOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

- A. En el sistema actual de responsabilidades de los servidores públicos, conforme al título cuarto Constitucional, se distinguen las de naturaleza política y de orden administrativo, reguladas por el mencionado ordenamiento legal, de las de carácter civil y penal, reguladas por los ordenamientos legales correspondientes.

El párrafo noveno del artículo 111 Constitucional dispone que las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios funcionales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Por su parte, el artículo 113 de la propia Constitución dispone que las Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Por su parte, el artículo 8 de la Ley

reglamentaria de esta disposición previene las obligaciones cuyo incumplimiento resulta sancionable, en tanto que los artículos 13 y 14 de la misma Ley disponen los tipos y naturaleza de las sanciones aplicables por la autoridad administrativa y los elementos que se tomarán en cuenta para imponerlas.

Por lo tanto, la Ley en cuestión previene, por una parte, los deberes de los servidores públicos cuya infracción es punible, y por la otra, las sanciones aplicables y los criterios de individualización de aquellos, estableciendo la relación de gravedad o no de la infracción en relación con la sanción proporcionalmente aplicable, de manera que la calificación de gravedad o no de la infracción resulta únicamente de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley reglamentaria dejando de lado la apreciación subjetiva del órgano de control externada con los elementos del artículo 14.

Existe por lo tanto, conferida al órgano de aplicación, una verdadera obligación legal para la valoración de los supuestos de calificación de la gravedad de la infracción, no obstante que la actividad sancionadora del órgano de control, al constituir una actividad típica de aplicación de normas, excluye la discrecionalidad.

- B. Aun cuando es exacto que las sanciones disciplinarias constituyen actos administrativos que ni por su finalidad ni por los sujetos a quienes se aplica son penas en sentido estricto, también es que son manifestaciones del poder punitivo del estado en cuanto su aplicación conduce a la privación de derechos o la imposición de cargas a los servidores públicos.

La circunstancia de que la relación que vincula a aquellos con la Administración Pública, por distinta que sea la naturaleza del título de su incorporación a la misma, ni el carácter administrativo de los órganos y los

procedimientos del que emana la resolución sancionatoria, resultan ser suficientes para crear una excepción a las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica protectoras de los derechos de los servidores públicos.

Incluso considerando que el sistema disciplinario fuera la organización de un derecho de auto tutela de la autoridad administrativa, no puede justificarse la preeminencia de una excepción a la generalidad de los artículo 14 y 16 Constitucionales en contra de los servidores públicos.

Si el Sistema Constitucional de la Disciplina Administrativa faculta a los órganos de control a substanciar por y ante sí procedimientos sancionatorios, no parece racional que tal competencia pueda ejercerse en contra de la legalidad y la seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 Constitucionales, cuya observancia, tanto por el legislador como por las autoridades administrativas, es el medio único de fundar la legitimidad de sus normas y actos.

La sanción administrativa representa la pérdida de un derecho o la imposición de una carga, por lo cual, substancialmente no se diferencia de las sanciones penales en sentido estricto, ya que ambas son manifestaciones de un solo poder punitivo del estado, cuyo ejercicio debe ajustarse a los mismos Principios Constitucionales de Legalidad y Seguridad Jurídica, independientemente de que la aplicación de las sanciones, penales o administrativas, se encuentre formal y orgánicamente separadas, pues los efectos de ambas son idénticos, por cuanto resultan en la privación o limitación de derechos.

Es intrascendente, desde este punto de vista, que la disciplina penal aplicada por la jurisdicción conforme al artículo 20 Constitucional no es la instituida por el artículo 113 de la propia carta magna, pues ambas disposiciones deben interpretarse en su común sumisión a las disposiciones de los artículo 14 y 16 Constitucionales.

La finalidad punitiva penal y la administrativa son esencialmente las mismas, represión y prevención, con independencia de la mayor o menor amplitud de los sujetos de sus normas y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, sin que la regulación específica formal de la protección de las funciones públicas sea de grado suficiente para establecer una diferencia esencial entre ambos sistemas sancionatorios.

Basta para demostrar lo anterior, que por ejemplo, la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones para el ejercicio de un cargo se previene como pena por el artículo 24 apartado 13 del Código Penal Federal y como sanción administrativa por el artículo 13, fracciones II, III y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De aquí entonces, que la índole administrativa de las sanciones impuestas por los órganos de la Secretaría de la Función Pública no solo no excluye, sino implica, la sujeción de sus decisiones a los principios fundamentales del derecho penal, aun consideradas las particularidades del Sistema Jurídico de la Disciplina Administrativa: se trata de jurisdiccionalizar al procedimiento sancionatorio, no obstante, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 47 dispone que la apreciación de las pruebas en el procedimiento administrativo será aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, como ya en principio lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados al sustentar la tesis jurisprudencial intitulada:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprenden que en los casos no previstos por dicha Ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 Constitucionales.³⁷

C. Ahora bien uno de los principios fundamentales del derecho penal, la seguridad jurídica, consiste en que la Ley, exclusivamente la Ley establezca los tipos delictivos, la graduación de las sanciones y la relación entre las conductas tipificadas y las sanciones proporcionalmente aplicadas.

Los artículos 14 y 16 Constitucionales reservan a la Ley la potestad de establecer las normas penales con arreglo a este principio.

A la pregunta de cuándo es grave una infracción o cuándo no lo es, responde la correlación forzosa entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones de las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir con suficiente grado de certeza el tipo y grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor el infractor.

El sistema de relación entre las infracciones y las sanciones disciplinarias, que se fundan en el sistema de tipificar las infracciones en graves, no graves y leves, debe ser materia de la Ley, pues sólo así se cumple el principio de seguridad jurídica.

³⁷ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo del 2000, página 845, Jurisprudencia en materia Administrativa.

Ahora bien, la Ley reclamada dispone la calificación de la gravedad o no de la falta, permitiendo que, la autoridad que la aplica circunscriba su actividad, siguiendo los criterios de individualización de la sanción a que se refiere el artículo 14 de la misma.

Con ello, el aplicador de la Ley no tiene la libertad de determinar, a su juicio, que una infracción determinada es o no leve, y consiguientemente, aplicar la sanción que en su opinión resulta procedente, sino la que señale la propia Ley en su artículo 13.

Así, la gravedad de la falta, a que se refiere el artículo 14, fracción I, de la Ley reclamada, se establece como supuesto de individualización de la sanción, pero tal gravedad es resultado de la valoración de los hechos que motivan la resolución, realizada por el órgano de control una vez agotada la instrucción y habiéndose circunscrito a lo dispuesto por el artículo 13 de la propia Ley.

Luego entonces, el grado de gravedad o no de la falta, y por lo tanto la sanción, resultan de una verdadera y exacta aplicación de la Ley y no de la apreciación discrecional hecha por el órgano de control, no obstante de que existe una limitante que precisa cuales infracciones son leves y cuáles no revisten ese rango y la sanción que le corresponde según su naturaleza.

Sin embargo, en la Ley reclamada existe una desconexión legal, entre la infracción y la sanción, permitiendo necesariamente, que el aplicador de la Ley pueda ponderar a su arbitrio la sanción que estime pertinente, aún a riesgo de resultar notoriamente desproporcionada, como acontece precisamente en el caso de la sanción de suspensión, que puede ser no menor de tres días ni mayor a un año, esta sanción por su naturaleza reviste caracteres que no son de gravedad en relación con las infracciones consideradas no graves, puede ser enteramente

arbitraria la imposición de esa sanción cuando los hechos supuestamente infractores, al no revestir naturaleza grave por no causarse daño u obtenerse perjuicio, resulte como ya se dijo desproporcionada, ya que no existe en la Ley una regla que indique al aplicador de la misma el criterio a seguir, dejando a su libre arbitrio la imposición de la sanción, aplicando la máxima, esto es, la suspensión hasta por un año de un servidor público en su empleo, cargo o comisión, cuando bien puede ser castigado con la misma sanción de suspensión por un término de 15, 20, 30, 40, 50...días, lo que evidencia que la Ley favorece a la arbitrariedad en la imposición de sanciones disciplinarias, propiciando la desproporción denunciada entre el grado de gravedad de la infracción y la sanción respectiva, ya que deja a criterio de la autoridad que resuelva la imposición de la sanción con base a lo establecido en el artículo 14 de la Ley en cita, lo que nos permite concluir que no existe un parámetro o una escala que señale en qué casos procede determinar los días de suspensión del empleo, cargo o comisión del servidor público, como lo indica la fracción II del artículo 13 de la Ley en comento, quedando solamente a criterio de la autoridad el determinar los días de suspensión.

En esas condiciones, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es violatorio en sí mismo de las garantías individuales establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Si la calificación de grave o no, de una infracción es resultado de la valoración del órgano de control, cuya sanción priva de derechos a los servidores públicos, es evidente que la Ley delega en su aplicador los extremos que sustentan el principio de seguridad jurídica.

Contraviene al artículo 16 Constitucional por carecer de facultades para delegar en la autoridad administrativa una competencia propia, al no reunirse los supuestos de excepción de los artículos 29 y 131 Constitucionales.

D. Al individualizar la sanción la autoridad debe hacerlo, aplicando las reglas establecidas en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala lo siguiente:

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
3. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
5. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y;
6. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de este presente ordenamiento, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Como puede advertirse la Inconstitucionalidad de los preceptos aludidos estriba en que no existe un parámetro en base al cual la autoridad administrativa aplique las sanciones establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para las infracciones que no son graves y para las graves que el propio precepto enumera, dejando al arbitrio de la autoridad la calificación de gravedad para las que no revisten tal carácter.

Ahora bien, en ausencia de una disposición legal que establezca un mínimo o un máximo de la sanción, se pone de relieve el arbitrio infiscalizable de la autoridad en la imposición de la sanción y su duración, lo que evidencia la imperfección de la Ley cuestionada, y la admisión del legislador de una verdadera arbitrariedad del órgano aplicador de la misma.

En efecto, el porqué la imposición de una sanción como puede ser la suspensión prevista en el artículo 13 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por infracción a alguna de las obligaciones previstas en el artículo 8 del ordenamiento legal antes invocado, que no revistan el carácter de graves, resulta únicamente de la calificación administrativa y no de Ley. No basta la afirmación que la resolución a través de la cual se sanciona a un servidor público se diga que se encuentra, fundada y motivada, para compurgar el vicio original de la Ley, pues lo que se sostiene en este trabajo no es una violación Constitucional de los actos de aplicación de la Ley, sino de una infracción al principio de seguridad jurídica, en cuanto la valoración de la gravedad o no, de una infracción y la sanción correspondiente resultan exclusivamente de una relación establecida por y ante la propia autoridad administrativa que aplica la Ley en perjuicio de las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídicas.

Inconstitucionalidad de los actos del procedimiento disciplinario y de la resolución sancionatoria.

1. Violación a las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

- a) El artículo 16 Constitucional dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de

mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento.

b) Acorde a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Garantía Constitucional en cita debe ser interpretada de acuerdo a los siguientes criterios rectores:

I. Por fundamentación se entiende la expresión puntual del precepto legal aplicable a cada caso.

II. Por motivación se entiende el señalamiento con toda precisión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

III. La motivación debe constar precisamente en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto.

IV. Es necesario que exista la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

c) Respecto al requisito de la debida fundamentación del acto de autoridad se observa lo siguiente:

I. En el citatorio por el cual se sujeta al servidor público al procedimiento administrativo disciplinario y posteriormente en la resolución

que recaiga a dicho procedimiento, la autoridad administrativa debe citar las diversas disposiciones en materia de responsabilidades de servidores públicos que den lugar a la instauración de dicho procedimiento, pues de no hacerlo, estaría faltando al principio de la debida fundamentación, pero además, debe precisar las causas, motivos, razones o circunstancias especiales que tiene para emitir el acto de molestia, lo que se traduce en el principio de la debida motivación, pues no basta únicamente que señale el por qué se considera que tales fundamentos normativos son precisamente aplicables a las imputaciones que se formulan, de lo que se concluye, que tanto el citatorio como la propia resolución que se llegue a dictar no estarían debidamente fundados pues la invocación que se hace de los preceptos aludidos sería enteramente genérica y no estaría articulada en forma particular y concreta con los hechos específicos objeto de las imputaciones formuladas al servidor público; esto es, no se razona ni se acredita que las circunstancias a que se refiere tanto el citatorio como la resolución son tipificadoras de las hipótesis normativas consagradas en los numerales

que se citan aplicando en cada caso que se alude.

- II. Por ejemplo si la autoridad administrativa cita como parte de la fundamentación jurídica las fracciones I, y XXIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como supuestos para instaurar a un servidor público el procedimiento administrativo disciplinario al que alude el artículo 21 de dicho ordenamiento legal, no bastaría para cumplir con lo dispuesto con los artículo 14 y 16 Constitucionales la mención de las fracciones antes enumeradas, ya que, la fracción I contempla diversas obligaciones de los servidores públicos como son las de cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado; abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio; abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. La cita que se hace de la fracción XXIV es igualmente ambigua e improcedente ya que en ellas se contienen normas jurídicas a las que la doctrina legal atribuye la naturaleza de resumidero, por lo que no tienen vida propia y su aplicabilidad normativa depende de su

articulación con otros preceptos legales, reglamentarios o administrativos.

- d) En relación al requisito Constitucional de la debida motivación del acto de autoridad, cabe decir lo siguiente:

Esta exigencia Constitucional es reconocida al pie de la letra por el artículo 21, fracción I Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preceptuar como formalidad esencial del procedimiento administrativo disciplinario que en primer término se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen.

De la evaluación del citatorio por el que se sujeta al procedimiento administrativo disciplinario, la resolución que se dicte en el mismo, siguiendo el ejemplo propuesto y los criterios jurisdiccionales que se citan a continuación. Se llega a la conclusión de que se trata de un acto administrativo que no satisface el requisito sine-qua-non de la debida motivación legal.

Es de destacarse que si en el citatorio se alude a las irregularidades supuestamente cometidas por el servidor público en forma totalmente etérea o genérica, esto es, no se detallan en forma analítica o circunstanciada los hechos, motivos especiales, razones particulares, antecedentes o causas inmediatas concretas que sirvieron de base para llegar a la conclusión de que se incurrió en violación a los mandatos emanados del artículo 8 fracciones I, y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quiere decir de que no existe adecuación de esas normas con los supuestos jurídicos citados por la autoridad administrativa, ya que tampoco se estarían precisando las condiciones de tiempo, lugar y modo de los hechos constitutivos de las

irregularidades, no se establecen que evidencias documentales o de otra índole legal fueron las que se tomaron en consideración a efecto de apuntalar las hipótesis de las irregularidades atribuidas al servidor público.

En suma, el citatorio como la resolución sería violatorios de los artículo 14 y 16 Constitucionales por que derivan de actos que están viciados de origen que no son susceptibles de convalidación a posteriori, ya que como lo ha puntualizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de la debida motivación debe cumplimentarse en el cuerpo mismo en el que se plasma el acto de autoridad y no a través de documentos distintos o de apreciaciones subjetivas.

Al respecto, resultan aplicables las siguientes jurisprudencias sustentadas por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito que a continuación se transcriben.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.- Para que la autoridad cumpla con la Garantía de Legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los supuestos de la norma que invoca.³⁸

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivo, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también debe señalarse con precisión, las circunstancias

³⁸ Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación tercera partes, CXXXIV, página 47, Tesis Aislada, en materia Común.

especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación en los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la Ley, expresando de que Ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: A) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que este obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y B) Los cuerpos legales, preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.³⁹

ACTOS VICIADOS. FRUTOS DE.- Si un acto diligencia de la autoridad está viciado de Inconstitucionalidad, todos los actos derivados de él, o que se apoyan en él, que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen y los tribunales no deben darle valor legal, ya que de hecho, por una parte alentarían practicas viciosas, cuyos frutos serán aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en una forma participes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.⁴⁰

³⁹ Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 64, Abril de 1993, página 43, Jurisprudencia en materia Administrativa.

⁴⁰ Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación 121-126 sexta parte, página 280, Jurisprudencia en materia Común.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El ejercicio del poder estatal constituye un acto singular con características propias por los recursos que son utilizados y los intereses en juego, de ahí que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian. Se trata de personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, le son confiados para la consecución de los fines del estado. Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como servidores públicos, les imprimen, así mismo, una condición jurídica especial, o estatus jurídico, que difiere de los demás rasgos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidades.

SEGUNDA.- El particular que se ve inmerso en el manejo de recursos materiales y económicos de naturaleza pública, como por ejemplo su participación en la contratación de obras pública, adquisiciones, arrendamientos, y servicios, etc., tampoco escapa ya de la responsabilidad que en un momento dado puede fincársele con motivo de su conducta negligente en la realización de los contratos que hubiese celebrado con la Administración Pública .

Por su parte, el estado tampoco escapa de la responsabilidad en que pueda incurrir a través de su actividad que cause daño o lesione los intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

TERCERA.- Es así como el Sistema Jurídico siguiendo el principio romano contenido en la Lex Aquilia que establecía, que quien produce un daño está obligado a repararlo, ha promulgado diversos ordenamientos legales que contemplan las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, los particulares, y el propio estado, dichos ordenamientos son la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CUARTA.- Luego de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, que vino a cambiar radicalmente el contenido de este título votado en Querétaro y prácticamente inalterado desde 1917, las responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones quedaron claramente establecidas en cuatro categorías: civiles, penales, políticas y administrativas.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, recoge el principio plasmado en el Código Civil Federal que establece la obligación del estado de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Esta Ley que es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional que entro en vigor el primero de Enero del año 2005, y precisa que la responsabilidad del estado no solo abarca los daños causados por sus funcionarios, sino también aquellos que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, la cual será objetiva y directa y los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las

bases, límites y procedimientos que establezca esta propia Ley ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEXTA.- La determinación de la naturaleza de las responsabilidades que se generan entre el estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter Constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, tan es así, que la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es reglamentaria del artículo 108 Constitucional, la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es reglamentaria de los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución, y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es reglamentaria del artículo 113 segundo párrafo Constitucional.

SEPTIMA.- La Constitución de 1847 solo estableció las responsabilidades de una minúscula parte de los servidores del estado, con un enfoque fundamental de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa. La Ley Juárez de 1870 estableció los delitos, de ataque a la forma de gobierno republicano, ataque a las instituciones democráticas, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones y violación de garantías individuales; las faltas oficiales eran consideradas en base a las violaciones a la Constitución y a Leyes Federales de poca importancia; y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación consistían en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a su cargo. La Ley Porfirio Díaz de 1896 regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales dejando intocado los principios de la Ley Juárez, pero incluyó el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común cometidos por altos funcionarios.

OCTAVA.- La Constitución de 1917 es su texto original estableció las bases de las responsabilidades de los funcionarios públicos sin incluir a los demás empleados de la federación. Estableció que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En la actualidad el texto Constitucional no solo regula la responsabilidad política sino también la administrativa, la civil, y la penal, en los ordenamientos vigentes citados en párrafos que anteceden.

NOVENA.- Las infracciones administrativas debemos identificarlas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública. Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el derecho penal o en el derecho administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la Ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito, destacando que los elementos de la infracción son el acto u omisión, esto es la conducta positiva o negativa que sea contraria a lo que establece la norma jurídica; los sujetos, activo y pasivo de la infracción, esenciales para que esta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia; y el objeto no es otra cosa que la disciplina en el ejercicio de la Función Pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización.

DECIMA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece en el artículo 13 los diferentes tipos de sanciones aplicables a los servidores públicos, las cuales pueden consistir en la amonestación pública o privada, que ha sido considerada una corrección disciplinaria que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo de sus funciones, es prácticamente, como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito.

DECIMA PRIMERA.- La suspensión temporal es una sanción por la comisión de las faltas administrativas, por un periodo no menor de 3 días ni mayor a un año, 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, y tiene por efecto suspender los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. Es importante señalar, que si la suspensión se da durante la investigación del proceso administrativo, y el servidor público no resultare responsable de las conductas infractoras, será inmediatamente restituido en el puesto, salario y percepciones a que tuviera derecho, lo cual ocurrirá de igual manera, para el caso de que el servidor público obtenga sentencia favorable dentro del juicio de nulidad que llegara a interponer.

DECIMA SEGUNDA.- La destitución del puesto, es la sanción que ha generado mayores controversias, particularmente por que se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan el derecho de los trabajadores y que la única competencia para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral. La conclusión es que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos

por las disposiciones del artículo 123 de la Constitución y sus Leyes reglamentarias, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, aun y cuando la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel Constitucional en los términos de los artículo 109 fracción III y 113 de nuestra Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel, sin embargo, por ser la Ley Federal del Trabajo un ordenamiento de orden público e interés social que privilegia y favorece a los trabajadores, es que considero que dichos ordenamientos deben prevalecer sobre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DECIMA TERCERA.- Por otro lado, la sanción económica conforme al mandato Constitucional tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podría imponer cuales quiera de las otras sanciones pero no la económica. La sanción económica debe ser considerada diferente de aquella que pretenda la restitución del daño causa, y nunca puede ser excesiva atento a lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución que establece que es contrario a ella la multa excesiva, por lo tanto, esta sanción debe ser acorde a la infracción cometida por el servidor público.

DECIMA CUARTA.- La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, tiene una triple reglamentación dentro de la Ley. La primera que puede ser de 6 meses hasta un año cuando el infractor no ha causado daños o perjuicios a la entidad donde trabaje, situación que se ve en contra posición con la sanción de suspensión, que como ya vimos puede ser de 3 días hasta un año. La segunda hipótesis es cuando la inhabilitación se impone cuando hay daño o perjuicio que no exceda 200 veces el salario mínimo y que va de uno a diez años. Y el tercer supuesto de la inhabilitación se da cuando el daño o perjuicio causado por el infractor excede del salario mínimo expresado en el segundo supuesto, en cuyo caso será de 10 a 20 años de inhabilitación.

DECIMA QUINTA.- Se considera que los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son violatorios de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución ya que transgrede el principio de seguridad jurídica, toda vez que en la Ley existe una desconexión legal entre la infracción y la sanción, permitiendo que el aplicador de la Ley pueda ponderar a su libre arbitrio la sanción que estime pertinente, aun a riesgo de que esta resulte notoriamente desproporcionada, pues aun y cuando, el artículo 13 de la Ley en cita señala cuales son las conductas que deben estimarse como graves, también lo es, que dicho dispositivo no precisa ni señala que sanciones deben aplicarse a las infracciones graves y cuales a las no graves, lo que evidencia que la Ley favorece a la arbitrariedad en la imposición de sanciones disciplinarias, propiciando la desproporción denunciada entre el grado de gravedad de la infracción y la sanción respectiva resultan exclusivamente de una relación establecida por y ante la propia autoridad cuando ello debiera devenir de la propia Ley.

BIBLIOGRAFIA

ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, 2000.

BARRAGAN, José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 2004.

BURGOA O., Ignacio, Las Garantías Individuales, Trigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

CANALES MENDEZ, Javier G., Diccionario Especializado de los Grandes Civilistas, México, Editores Libros Técnicos, 2006.

CANALES MENDEZ, Javier G., Diccionario Especializado de los Grandes Penalistas, México, Editores Libros Técnicos, 2006.

CARDENAS RIOSECO, Raúl F., El Principio NON BIS IN IDEM, Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2005.

DEL VAL, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Revista Praxis, número 60, INAP, México, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, México, Editorial Limusa, 2008.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., 2005.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa, México, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, México, Editorial Porrúa, 2000.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimosexta Edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 51ª. Edición, Reimpresión, México, Editorial Porrúa, 2000.

HERRERA PEREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Primera Edición, Editorial Carsa, 2002.

MARGADANT S., Guillermo Floris, Derecho Romano, Vigésimosexta Edición, México, Editorial Esfinge, 2003.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Cuarta Edición, México, Editorial Harla, 2009.

OMEBA, Enciclopedia Jurídica, Editorial Drinkill S.A., Buenos Aires, 2003.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

LESGISGRAFIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Anaya México 2009.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Porrúa, México 2009.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL, Editorial Anaya, México 2010.

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Editora del Estado, México 2008.

LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD, Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, Editorial de Oriente, México 2009.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Editorial Anaya, México 2009

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Editorial Porrúa, México 2009

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. Editorial Porrúa, México 2008.