



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO

Criterio para determinar los alcances de la ejecución de las sanciones  
administrativas impuestas a servidores públicos en el Sistema Nacional  
Anticorrupción

# TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

José Joram Labra Zamora

Director de Tesis:

Doctor Iván de Jesús Olmos Cansino  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. Agosto 2020



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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO DERECHO DISCIPLINARIO

<b>1.1. DERECHO DISCIPLINARIO.....</b>	<b>9</b>
1.1.1. <i>Naturaleza.....</i>	11
1.1.2. <i>Concepto.....</i>	13
1.1.3. <i>Sujetos.....</i>	17
<b>1.2. SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>22</b>
1.2.1. <i>Concepto de servidor público.....</i>	24
1.2.2. <i>Naturaleza de la relación con el Estado.....</i>	29
1.2.3. <i>Tipos de responsabilidad de los servidores públicos.....</i>	31
1.2.4 <i>Régimen jurídico aplicable.....</i>	38
<b>1.3. FACULTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO.....</b>	<b>41</b>
1.3.1. <i>Facultad disciplinaria en México.....</i>	41
1.3.2. <i>Facultad disciplinaria en materia administrativa y su diferencia con la facultad disciplinaria en derecho penal.....</i>	45
1.3.3. <i>La sanción administrativa.....</i>	49

### CAPÍTULO SEGUNDO SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

<b>2.1. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>54</b>
2.1.1. <i>Análisis del artículo 108.....</i>	56
2.1.2. <i>Análisis del artículo 109.....</i>	59

2.1.3. Análisis del artículo 113.....	61
<b>2.2. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>65</b>
2.2.1. Exposición de motivos.....	65
2.2.2. Sanciones previstas.....	66
2.2.3. Ejecución de sanciones.....	71
<b>2.3. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....</b>	<b>74</b>
2.3.1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción.....	77
2.3.2. Comité Coordinador.....	77
2.3.3. Comité de Participación Ciudadana.....	79
2.3.4. Comité Rector y Sistemas Locales.....	79
2.3.5. Estructura operativa del Sistema Nacional Anticorrupción.....	81

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **REGISTRO DE SANCIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS Y SU EJECUCIÓN**

<b>3.1. SISTEMA NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES SANCIONADOS.....</b>	<b>86</b>
3.1.1. Marco legal.....	87
3.1.2. Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados.....	89
3.1.3. Efectos del registro de sanciones.....	91
<b>3.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES A SERVIDORES PÚBLICOS Y SU EJECUCIÓN DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>93</b>
3.2.1. Autoridades facultadas para imponer sanciones administrativas y su ejecución.....	95
3.2.2. Amonestación privada o pública.....	98
3.2.3. Suspensión.....	101

3.2.4. <i>Destitución</i> .....	103
3.2.5. <i>Inhabilitación</i> .....	106
3.2.6. <i>Sanción económica</i> .....	108
<b>3.3. CRITERIOS QUE HAN PREVALECIDO EN CUANTO A LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b> .....	110
3.3.1. <i>Criterio en dependencias y entidades del poder ejecutivo</i> .....	111
<b>3.4. PROPUESTA DE LA EMISIÓN DE UN CRITERIO POR EL COMITÉ COORDINADOR PARA LA EJECUCIÓN EFECTIVA E INSCRIPCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b> .....	118
<b>3.5. PROPUESTA</b> .....	121
<b>CONCLUSIONES</b> .....	123
<b>FUENTES DE CONSULTA</b> .....	126
<b>ANEXOS</b> .....	132

## INTRODUCCIÓN

La materia de responsabilidades administrativas, representa un importante instrumento de control jurídico al interior de la administración pública, las consecuencias de sus procedimientos -las sanciones administrativas- se convierten en inhibidores de faltas administrativas, con la intención de proteger la actividad administrativa denominada servicio público.

Por eso, en aras de proteger el interés general y la correcta administración pública, es necesario que dichas sanciones no queden impresas solamente en una resolución, sino que se lleven a cabo efectivamente, de lo contrario, no tendría ningún sentido su imposición.

Empero, en nuestro país existe un gran número de sanciones que no se ejecutan por diversas causas; en este trabajo se podrá ver que una de esas causas es la falta de facultades claras y específicas de las autoridades que les corresponde ejecutarlas y delimitar sus alcances, lo que permite la existencia de escenarios ideales como el cambio de cargo del servidor público sancionado para evadir un castigo impuesto por una falta administrativa.

Como se verá, la emisión de un criterio que interprete y determine los alcances de las sanciones administrativas de acuerdo con las bases del actual Sistema Nacional Anticorrupción, será de gran ayuda para que dicho sistema cumpla uno de sus objetivos, el combate a la corrupción<sup>1</sup> que se da al interior de la administración pública.

---

<sup>1</sup> Al respecto, si bien doctrinalmente se pueden encontrar diversas definiciones de lo que se puede entender por corrupción, su simple análisis implicaría varias páginas que, por el momento, no serán materia del presente trabajo, pues el combate a la corrupción solo es uno de los efectos que tiene la correcta aplicación del derecho disciplinario al estar vinculado con el Sistema Nacional Anticorrupción,

El presente trabajo tiene como punto de partida la importancia que tiene la ejecución de las sanciones administrativas para el control interno en la administración pública, pues estas son impuestas como consecuencia de la comisión de una conducta calificada como falta administrativa y cuya práctica debe ser inhibida; ello, pues el Estado ha perdido la confianza depositada en esa persona servidora pública que cometió la falta y, consecuentemente, debe ser disciplinada de acuerdo con los efectos producidos con su actuar.

En ese sentido, en la hipótesis que se propone, se considera indispensable que las sanciones administrativas tengan una efectiva materialización, para que no se deje sin consecuencias la comisión de conductas administrativas que afectan y ponen en riesgo la correcta administración pública, para lo cual, se plantea establecer un criterio que determine los alcances de la ejecución de sanciones administrativas.

El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos, el primero de ellos destinado al análisis del derecho disciplinario, los servidores públicos, los tipos de responsabilidades en que, de acuerdo con la constitución federal, pueden incurrir dichas personas servidores públicas; así como, la facultad disciplinaria en nuestro país y la sanción administrativa como resultado de los procedimientos administrativos instaurados por los órganos internos de control.

---

más no es el objeto principal de la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues como se definirá más adelante, su pretensión es el control interno en la administración pública. En ese sentido, y dado que se analizan criterios de autoridades en funciones, se consideró tomar en cuenta la definición que de dicha figura hace la Secretaría de la Función Pública en su sitio oficial, esto es que, la corrupción “Consiste en el abuso del poder <público> para beneficio propio.” Visible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

En el segundo capítulo se aborda el marco normativo aplicable a los procedimientos de responsabilidad administrativa, partiendo de lo previsto en el título cuarto de la Carta Magna y posteriormente revisando la legislación secundaria vigente, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la primera de esas leyes por cuanto hace a la ejecución de sanciones administrativas, y la segunda por lo que hace a las facultades que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción para emitir criterios relacionados con los efectos de esas sanciones.

Por último, en el tercer capítulo se encuentra el análisis referente a las autoridades que pueden imponer sanciones administrativas, los tipos de sanciones y su forma de ejecutarlas, contiene el resultado de un trabajo de investigación a través de diversas solicitudes de información realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>2</sup>, donde se puede observar que existe un número de sanciones que no se ejecuta por diversos motivos, los cuales se abordan en dicho apartado.

Así al final se colige que, la emisión de un criterio uniforme puede colaborar para que las autoridades con atribuciones para ejecutar sanciones, lo hagan de manera eficaz.

Respecto a la metodología utilizada, el método analítico sirvió para el estudio de los cuerpos normativos aplicables y para tomar una postura legal sobre lo que implica la facultad disciplinaria del Estado prevista en la Constitución General, como se materializa en la legislación secundaria y como pueden subsanarse, con los instrumentos jurídicos existentes, las deficiencias que provocan la inejecución de sanciones administrativas.

---

<sup>2</sup> <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>



También, se utilizó el método inductivo para llegar a conclusiones a partir de datos particulares, datos que fueron obtenidos a través de solicitudes de información para poder sostener documentalmente que existe un número de sanciones administrativas que no se ejecutan, lo que, en esencia, sustenta el problema que motiva este trabajo.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **DERECHO DISCIPLINARIO**

Desde la creación del Estado como forma de organización jurídico-social, ha sido necesario implementar mecanismos legales que controlen las relaciones entre los miembros de dicha agrupación, que sirvan para sancionar o castigar las conductas que afecten el sano desarrollo entre particulares, así como, entre autoridades y particulares.

Respecto al control del derecho disciplinario, los maestros Gabino Eduardo Castrejón García e Irene Díaz Reyes, señalan que: “El control sancionador se refiere a los mecanismos de control de la constitucionalidad. Éstos establecen procedimientos de carácter sancionador a aquellos servidores públicos que infrinjan sus disposiciones normativas.”<sup>3</sup> Es decir que, dentro de los mecanismos de control al interior de la administración pública federal, encontramos la facultad sancionadora del Estado, la cual está encaminada a sancionar a los Servidores Públicos, para lograr la disciplina al interior de la administración pública.

También, es importante tener en cuenta que dicho control constitucional es implementado debido a que, como sostiene Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la voluntad del Estado para cumplir sus fines, se refleja en esferas de competencias de atribuciones y actuaciones de personas físicas que llevan a cabo la función administrativa:

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste

---

<sup>3</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo y Díaz Reyes, Irene, *Control, Fiscalización y Transparencia*, México, Novum, 2013, p. 108.

para el órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, solo constituirían una estructura inanimada e inexpressiva, y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado.<sup>4</sup>

En ese sentido, la justificación del régimen disciplinario del Estado, se encuentra en la materialización de las actividades de la autoridad a través de personas físicas, dado que resulta necesario regular las conductas que despliegan en nombre y representación de este, a través de un control previsto en la propia constitución, en otras palabras: “en todo Estado de derecho debe existir un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos a efecto de ejercer un control en el ejercicio del poder público.”<sup>5</sup>

De ahí que, el llamado derecho disciplinario en materia administrativa tenga sustento en la necesidad del Estado de autorregular su quehacer administrativo, ello, a través de la implementación de un sistema de control interno que asegure el correcto actuar de sus operadores, es decir, de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones, sean de carácter administrativo, legislativo o judicial.

El presente estudio, está enfocado únicamente al análisis de las sanciones impuestas a servidores públicos por conductas desplegadas en el ámbito de la

---

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp. 1 y 2.

<sup>5</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo y Díaz Reyes, Irene, *op. cit.*, p. 108.

administración pública federal, y su ejecución material dentro de dicha función gubernamental, aunque sus conclusiones puedan aplicarse a todos los servidores públicos en activo y aún después de dejar el cargo, ya sea que se desempeñen o se hayan desempeñado en el poder ejecutivo, legislativo o judicial.

## **1.1. DERECHO DISCIPLINARIO**

### **1.1.1. Naturaleza**

Antes de intentar un concepto adecuado de derecho disciplinario, es necesario establecer su naturaleza y sus fines, comprender cuál es la finalidad del régimen disciplinario interno en un estado de derecho como el nuestro.

Como atinadamente refiere Belén Marina Jalvo: “Para una determinada corriente doctrinal, básicamente integrada por autores alemanes, el Derecho disciplinario no era sino una parte desmembrada del Derecho penal”<sup>6</sup>; sin embargo, como se abordará más adelante, a pesar de que ambas ramas del derecho, penal y disciplinaria, son manifestaciones de la facultad punitiva del Estado, existen diferencias que implican su estudio de manera independiente el uno del otro.

En nuestro país, si bien el derecho disciplinario se estudia dentro de los planes de estudio del derecho administrativo, por estar predominantemente enfocada en las conductas desplegadas por los servidores públicos de la administración pública, se considera que el derecho disciplinario no necesariamente es una materia subordinada a la administrativa, ya que sus elementos principales están contenidos en la constitución, luego, surge directamente de la constitución y, en ese sentido, se entiende su naturaleza constitucional.

---

<sup>6</sup> Marina Jalvo, Belén, *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, 2ª ed., España, Lex Nova, 2001, p. 68.

Respecto a la naturaleza del derecho disciplinario, anota el ya citado Delgadillo Gutiérrez:

La determinación de la naturaleza de la materia disciplinara 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 empleados y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado...<sup>7</sup>

Y es que, históricamente, en todos los textos constitucionales de nuestro país, se ha manifestado la intención del Estado de castigar las conductas indebidas de sus empleados, ya sea que se denominen funcionarios o servidores públicos; esto es, su implementación fue concebida por desde el supremo poder constituyente, llegando a tal grado, incluso, de contemplarse en el texto constitucional las sanciones a imponer.

También, resulta importante señalar que el artículo 109 constitucional contempla los principios que deben seguir los servidores públicos al desplegar funciones administrativas propias del Estado, indicando que se les debe sancionar por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De lo anterior, se advierte que el servicio público, como actividad del Estado, debe llevarse a cabo bajo un criterio ético dispuesto en el propio texto constitucional, lo que convierte a esos principios en parte de su esencia y de observancia obligatoria. Lo anterior, pues es claro que, el cumplimiento de dichos principios implica, además del apego a la legalidad que uno de ellos exige, la actuación

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 51.

materialmente administrativa desde una dimensión ética como en el caso de la honradez y la lealtad.

Principios que, algunos autores han intentado definir, empero, se considera no se pueden delimitar al ser conceptos que, en gran medida, están dirigidos a la actuación interna de quien se rige bajo esos principios. No obstante, la Secretaría de la Función Pública define esos principios constitucionales en el “Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal”<sup>8</sup>, lo que evita la libre interpretación por el particular y, por lo menos, sirve como guía al servidor público en su actuación.

Con lo hasta aquí expuesto, es posible ubicar al derecho disciplinario, dentro de aquellas ramas del derecho cuya naturaleza deviene de la misma constitución, esto es, no deriva de ninguna otra disciplina, y su característica principal en la actualidad es ser un instrumento necesario de control al interior de la administración pública, que implica la expresión de la facultad sancionadora del Estado, útil en el combate a la corrupción desde la óptica del reciente creado Sistema Nacional Anticorrupción, cuyos fines están alineados con el óptimo desarrollo de la función pública del Estado; por eso, es importante que sus procedimientos disciplinarios se encuentren apegados a la legalidad y que las sanciones impuestas a través de estos, sean efectivamente ejecutadas, con la finalidad de prevenir y disuadir a otros de conductas irregulares al interior de la administración pública.

### **1.1.2. Concepto**

Para tener un concepto de derecho disciplinario lo más apegado posible a la realidad jurídica de nuestro país, es necesario revisar cómo ha sido definido

---

<sup>8</sup> Secretaría de la Función Pública, *ACUERDO por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 5 de febrero 2019.

doctrinalmente, así como el tratamiento que se le ha dado en la práctica al emitirse alguna sentencia, resolución o jurisprudencia, por ejemplo.

En ese sentido, uno de los tratadistas mexicanos que lo ha definirlo es Alberto Gándara Ruiz Esparza, quien apunta:

El Derecho Disciplinario Mexicano, es el conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas, contenidas en diversas Leyes y Normas, las cuales regulan las actividades de los servidores públicos con la finalidad de garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, estableciendo mecanismos disciplinarios, garantías y procedimientos para aquellos que los violentan.<sup>9</sup>

De dicha definición se destaca la finalidad del derecho disciplinario, esto es, garantizar el ejercicio adecuado de la función pública, es decir, se trata de la rama del derecho que procura el correcto funcionamiento del Estado, por lo que, de acuerdo con el autor citado, podemos decir que el derecho disciplinario en materia administrativa, tutela la correcta actividad administrativa e implementa mecanismos en caso de que sus operadores, los servidores públicos, no cumplan con sus principios. Ello es así, pues a decir del autor en cita “el particular que asume un cargo público entra en una especie de *spondere fidem alicui*, que es la promesa de serle fiel al Estado, cumpliendo cabalmente con la función que le es encomendada.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *Derecho Disciplinario Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2017, pp. 26 y 27.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Desde un particular punto de vista, se considera que el derecho disciplinario como expresión de la facultad sancionadora del Estado, encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde está protegida la actividad administrativa del Estado, previendo los principios que rigen la correcta prestación del servicio público y las sanciones a aplicar a aquellos servidores públicos que se alejen de ellos, principios y sanciones que se particularizan en la ley secundaria, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con base en lo anterior, para visualizar un concepto de derecho disciplinario en materia administrativa, es necesario tener presentes dos escenarios fundamentales: en el primero, lo ideal, la correcta actuación de los servidores públicos que en todo momento debe estar apegada a los principios previstos en la Constitución y; en el segundo, se encuentra el actuar incorrectamente y la consecuencia que eso implica.

Así, el segundo de esos supuestos tiene como resultado la instauración de un procedimiento administrativo por parte de las autoridades encargadas del control interno del Estado para sancionar la probable comisión de una falta administrativa que implique, precisamente, la inobservancia de los principios constitucionales por esa persona servidora pública.

Por su parte, respecto al tema en análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo 54/2016, realiza un análisis en relación a las características que debe tener la imposición de una sanción, para identificar los casos en que nos encontramos ante la manifestación del derecho administrativo sancionador; en ese sentido, considera que no toda sanción –en estricto sentido– deviene de la facultad punitiva del Estado, ya que: “partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas



conductas, es posible distinguir distintas nociones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra”<sup>11</sup>.

La tesis aislada en que derivó dicha sentencia de amparo, tiene por rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTOS DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN, en donde medularmente se determinó lo siguiente:

...estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse en el desempeño de sus empleados, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restricción de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.<sup>12</sup>

De los elementos que acota el máximo tribunal del país, es de destacar, la existencia de tipos administrativos, esto es, para que pueda actualizarse una falta administrativa deben existir conductas delimitadas o “tipos administrativos” en los que se encuentre una transgresión a los principios constitucionales que rigen la actuación pública.

---

<sup>11</sup> <https://www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta?q=amparo%2054%2F2016>

<sup>12</sup> Tesis 2013954, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 441.

Como señala el citado Ruiz Esparza, respecto del principio de tipicidad que rige los tipos administrativos tenemos que:

Este principio va ligado íntimamente al de Legalidad y se refiere a que la conducta del servidor público, debe encuadrar con el supuesto jurídico, pero además se debe acreditar que estaba dentro de sus obligaciones o prohibiciones, de acuerdo con las funciones específicas del cargo que desempeñaba.

La tipicidad en el Derecho Disciplinario, se establece a partir de invocar de manera complementaria, todas las normas que consagran funciones, atribuciones, obligaciones, prohibiciones o limitaciones a los servidores públicos y que puedan dar origen a un incumplimiento sancionable por la vía administrativa.<sup>13</sup>

De esa manera, con los elementos hasta aquí descritos, es posible delimitar los elementos que debe formar parte del concepto de derecho disciplinario, pues el criterio en la doctrina es más o menos unánime al incluir elementos como: una persona servidora pública como sujeto de responsabilidad, una conducta tipificada, una falta administrativa, una sanción que debe ser ejecutada y un procedimiento legalmente establecido.

### **1.1.3. Sujetos**

Para este trabajo, únicamente se han considerado los sujetos del derecho disciplinario en materia administrativa, pues como se verá más adelante, también son susceptibles del derecho disciplinario del Estado, *lato sensu*, las conductas de personas servidoras públicas que pueden incidir en materia de responsabilidad

---

<sup>13</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, p. 52.

penal, política o civil; no obstante, su procedimiento es totalmente diferente al previsto para una falta netamente administrativa.

Ahora, derivado de la reforma de 27 de mayo de 2015, en el actual texto constitucional, se encuentran dos grupos de sujetos susceptibles de ser sancionados administrativamente, a saber: los servidores públicos y los particulares.

Lo anterior, según se desprende del siguiente texto constitucional:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente...<sup>14</sup>

Reforma que, resulta trascendental, si se compara con el texto que tenía antes de la entrada en vigor de la citada reforma:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones...<sup>15</sup>

Así, se tiene que el texto constitucional citado en primer término entró en vigor el 19 de julio de 2017, fecha en la que también entraron en vigencia una serie de reformas referentes al Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo análisis se llevará más adelante, no obstante, por el momento solo es necesario tener en cuenta que, con dicha reforma, se concibieron conductas descritas en la ley -Ley General de

---

<sup>14</sup> Vigente a partir del 19 de julio de 2017.

<sup>15</sup> Vigente hasta el 18 de julio de 2017.

Responsabilidades Administrativas- que pueden ser actualizadas por servidores públicos y conductas que pueden ser actualizadas por particulares, a los que también se les puede imponer una sanción administrativa. No obstante, la imposición de las sanciones a particulares se encuentra reservada al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es de hacer notar que, antes de la reforma citada líneas atrás, las sanciones administrativas vinculadas con faltas cometidas en el servicio público, estaban reservadas únicamente a las personas servidoras públicas, por ser quienes materializan la actividad administrativa; en ese sentido, si un particular incurría en alguna conducta irregular relacionada con el servicio público, su conducta no podía ser sancionada a través del procedimiento disciplinario que preveía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente hasta el 18 de julio de 2017, pues se podía decir que, por lo menos legalmente, solo los servidores públicos podían vulnerar el servicio público.

Cabe detenerse un momento y analizar lo que se estableció en la exposición de motivos de la “Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”:

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la corrupción en México declararon en su *Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción* (sic) que para ser eficaz, la Ley General debe considerar: i) que la corrupción no solamente se realiza considerando conductas individuales, sino comportamientos a través de redes integradas por servidores públicos por sí mismos o con particulares; ii) que esas redes se organizan para obtener un provecho personal -individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible- derivado del ejercicio de las atribuciones y/o del uso de los recursos otorgados a los servidores públicos, causando siempre un daño al interés general y al patrimonio público (por desviación de los fines, por apropiación de los recursos o por incumplimiento de los

resultados), iii) que la evidencia de ese provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alineación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares participantes, iv) que no existen incentivos suficientes ni mecanismos adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social de la actuación de servidores públicos y privados que actúan de manera contraria a derecho.<sup>16</sup>

Como se puede ver, el incluir a los particulares como sujetos de responsabilidad administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, además de ser un mandato constitucional, obedece a una exigencia de la sociedad que identifica como elemento de corrupción al interior de la administración pública la participación de los particulares, por lo que, dentro del control que se ejerce a través de la facultad disciplinaria del Estado, actualmente también están contemplados los actos que llevan a cabo los particulares, siempre y cuando se encuentren relacionados con la actuación administrativa, verbigracia, en licitaciones o concesiones.

Es por eso, que la reforma constitucional de la cual se habla, en conjunto con la emisión de las leyes secundarias que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, que incluyen como sujetos de responsabilidad administrativa a los particulares, parte de la idea de que “en el combate a la corrupción además de comprenderse las conductas de los servidores públicos se comprenden las de sujetos privados sean personas físicas o morales”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa\\_LGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

De ahí que, en el artículo 4º de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en concordancia con el 108 constitucional, se hayan incluido como sujetos obligados a: i) Los Servidores Públicos; ii) Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere dicha ley, y; iii) Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

De una primer lectura del precepto citado en el párrafo anterior, parecería que con el actual sistema de sanciones a servidores públicos, ex servidores públicos y particulares, se desnaturaliza el derecho disciplinario como un medio de control al interior de la administración pública, debido a que actualmente existe un catálogo de hipótesis normativas que solo pueden actualizarse por particulares, entendiendo a estos como las personas que no están enunciados dentro del artículo 108 constitucional, incluso los que se encuentren en situación especial como candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición y líderes de sindicatos del sector público.<sup>18</sup>

No obstante, no debe perderse de vista que un requisito *sine qua non* para considerar sujeto del procedimiento sancionador previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas a un particular, es que sus actos estén vinculados con faltas graves de servidores públicos, además de que su sanción solo puede ser impuesta por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con lo que, al ser impuestas por un órgano jurisdiccional competente, su ejecución puede llevarse a cabo como este lo determine.

En el caso de particulares, la investigación e instrumentación del procedimiento disciplinario, se encuentra dentro del ámbito administrativo (autoridades con carácter investigador o substanciador), en cambio su sanción la

---

<sup>18</sup> Artículo 73 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *Diario Oficial de la Federación*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 8 de julio de 2016.

lleva a cabo una autoridad materialmente administrativa y formalmente judicial que determina la forma en que se debe llevar su ejecución. Con esto, se mantiene que las conductas de los servidores públicos sigan siendo vigiladas y sancionadas por el propio Estado.

También, es de señalar que al estar vinculadas las conductas de particulares con faltas administrativas cometidas por servidores públicos, es clara la intención del legislador de extender la protección del servicio público de *facto* al sancionar actos que devienen de una afectación a la actividad administrativa por el incumplimiento de los principios constitucionales y directrices que la rigen, los cuales deben ser observados por los particulares en sus relaciones con el Estado.

## **1.2. SERVIDORES PÚBLICOS**

La razón de ser del Estado atiende a una forma de organización política y social, en la que se unen los miembros de cierta comunidad que comparten rasgos culturales y finalidades en común, lo que implica de hecho la aceptación y conformidad de la mayoría de los individuos con una misma forma de organización, caracterizada por la renuncia o limitación de libertades y derechos, que se delegan a un grupo determinado de individuos que, conforman y ejercen el Gobierno, con la intención de que todos los integrantes de la colectividad obtengan el mayor bienestar posible.

Señala el maestro Ignacio Burgoa Orihuela que, el Estado mexicano, como todo Estado “implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1999, p. 29.

No obstante, el Estado es una ficción, una creación intelectual ubicada en un plano ideal, el cual para desarrollar sus actividades y llevar a cabo sus fines debe materializarse en acciones tangibles que produzcan consecuencias de hecho y de derecho, lo que se logra únicamente por medio de acciones de personas físicas que ejercen las facultades de las que ha sido dotado, es decir, a través de los servidores públicos.

Fines que, según refiere José R. Castelazo, constituyen uno de los ejes constitucionales de la administración pública en México, que comprenden, no solo el bien común, sino un “conjunto de garantías sociales e individuales, y sus aspectos orgánicos: seguridad y paz social, estabilidad, bienestar general y desarrollo sustentable”<sup>20</sup>, en resumen, los fines del Estado están directamente relacionados con el bienestar de los individuos que forman parte de la colectividad dentro de un espacio físico denominado país.

Partiendo de la anterior idea, podemos dimensionar la importancia del servicio público, ya que la actividad del estado - a través de sus servidores públicos- tiene como uno de sus fines más importantes el bienestar de la población, por eso, un indebido ejercicio de la administración pública impide el cumplimiento de esos fines, que son satisfactores de la población.

Así, el Estado nación se proyecta del plano ideal al plano real, ya que la satisfacción o insatisfacción de las necesidades de la colectividad es perceptible a través de los sentidos; para lo cual, la personalidad del Estado se desdobra y se lleva a cabo en tres funciones: la legislativa, la judicial y la ejecutiva, mismas que a su vez se materializan en la actuación de personas física denominadas servidores públicos, que llevan dicha actividad a los pobladores en general, con independencia

---

<sup>20</sup> Castelazo, José R, *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2014, p. 151.



del carácter que tengan, es decir, ciudadanos nacionales o ciudadanos extranjeros, menores, adultos mayores, etc.

### **1.2.1. Concepto de servidor público**

El maestro Acosta Romero, define al servidor público como “aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro del personal del poder público”.<sup>21</sup>

Sánchez Gómez, define el servidor público como “La persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales”.<sup>22</sup>

Definiciones doctrinales que evidencian la relación laboral que tienen las personas con el Estado y cuya actividad principal es el ejercicio de *facto* del poder público, por eso, están obligados a apegarse a la regla de que “solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite”, pues lo contrario, tendría como consecuencia un exceso en el uso de sus atribuciones y, por lo tanto, sus actos serían ilegales.

En el texto original de la Constitución de 1917, se denominó al Título Cuarto “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”<sup>23</sup>, integrado por 7 artículos, de los cuales se desprendían tres tipos de sujetos de responsabilidad administrativa, los altos funcionarios, funcionarios públicos y los

---

<sup>21</sup> Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, 1995, p. 106.

<sup>22</sup> Sánchez Gómez, Narciso, citado por Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.* p. 31.

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 5 de febrero 1917.

empleados de la Federación; estos, quedaban sujetos al régimen disciplinario por faltas oficiales, actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Empero, no era muy clara la distinción entre dichas figuras, por lo que, en el año de 1957 la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, distinguió a los funcionarios públicos y empleados públicos al resolver el juicio de amparo directo 591/57, señalando en la tesis de rubro “USURPACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICAS” que “lo que caracteriza al funcionario público como miembro integrante del poder federal o común, es el hecho de tener facultades decisorias o *imperium* coactivo o, tratándose de empleados públicos, el de que éstos se encuentren en relación de dependencia en los órganos del Estado, por una prestación de servicios públicos”.<sup>24</sup>

De manera que, en ese momento, el supremo tribunal de justicia de la nación, identificaba a los “funcionarios” como aquellos que detentaban alguna especie de poder público, ya sea a través de decisiones contenidas en resoluciones administrativas o en actos revestidos de *imperium* como al ordenar el uso de la fuerza pública; por otro lado, los “empleados” estaban identificados como aquellos que se dedicaban a la prestación de servicios públicos<sup>25</sup> dirigidos a la satisfacción

---

<sup>24</sup> Tesis 264570, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Sexta Época, volumen VI, segunda parte, octubre de 1957, p. 248.

<sup>25</sup> Una definición de este concepto es: “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad del carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”. Fernández Ruiz, Jorge, citado por Zarazúa Martínez, Ángel, “¿La naturaleza Jurídica de la Seguridad Pública corresponde a la de un Servicio Público? El caso de México”, *Actualidad de los Servicios Públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 482.

de necesidades de la colectividad, verbi gracia, la atención al público en oficinas gubernamentales, el servicio de limpia o el alumbrado público.

Con base en lo anterior, se puede considerar que, en aquel contexto social, los “funcionarios públicos” eran aquellos que podían emitir actos de autoridad, en estricto sentido, y los “empleados públicos” estaban relacionados con la realización de servicios públicos.

En relación con la diferencia en cuanto a los términos de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación, apunta el profesor Gabino Fraga como una característica distintiva entre estos, que los llamados altos funcionarios estaban sujetos al juicio político previsto en el artículo 110 constitucional, como en el caso de los Senadores, Diputados y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De igual forma, respecto a la diferencia entre funcionario y empleado, refiere que el primero se encuentra previsto en la ley con atribuciones delimitadas y puede representar al Estado en los actos en que se necesite ejercerlas, mientras que el segundo tienen un carácter operativo o auxiliar del primero, tal como lo describe al referir que “no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos”<sup>26</sup>; en concreto, la conclusión es similar a los que señalaba la Suprema Corte, los empleados estaban dedicados a la mera operación administrativa, mientras que los funcionarios eran los que emitían actos en nombre del Estado.

---

<sup>26</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª ed., México, Porrúa, 1993, pp. 129 y 130.

No es sino hasta 1982, que se modifica el Título Cuarto de la Constitución y se le denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”<sup>27</sup>, en donde también se pueden encontrar los términos de funcionario y empleados que hasta la fecha se encuentra en el texto vigente, no obstante, estos se incluyen dentro del concepto de servidores públicos, lo que implica una sola concepción que abarca diferentes cargos y niveles de responsabilidad.

Actualmente, en el artículo 108 constitucional se establece que, para efectos de las responsabilidades a que hace referencia su Título Cuarto, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>28</sup> También, están contemplados en el texto constitucional en los mismos términos, los servidores públicos de las entidades federativas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la que México es parte, con vigencia en nuestro país desde el 14 de diciembre de 2005, en su artículo 2. “Definiciones”, refiere:

a) Por “funcionario público” se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea

---

<sup>27</sup> *Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108...*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 28 de diciembre de 1982.

<sup>28</sup> Artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 29 de enero de 2016.

cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.<sup>29</sup>

En conclusión, el carácter de servidor público está directamente relacionado con el ejercicio de atribuciones, por personas físicas, que materializan las funciones que tiene el Estado<sup>30</sup>, a través de servicios públicos como el de policía, alumbrado, saneamiento, pavimentación y agua potable, entre otros.

Por ello, la exigencia del propio Estado de que se conduzcan de acuerdo con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio del cargo.

---

<sup>29</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx>.

<sup>30</sup> La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales... Siendo las atribuciones, medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos. Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

### **1.2.2. Naturaleza de la relación con el Estado**

Como ya se señaló líneas atrás, el Estado es una ficción jurídica establecida por un grupo de individuos. En ese sentido, es concebido por Jellinek como una creación humana “consistente en relaciones de voluntad de una variedad de hombres”<sup>31</sup>, en donde, según afirma Francisco Porrúa, encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y, además de estas relaciones de dominio, también tienen entre sí relaciones de igualdad.<sup>32</sup>

Aquí, se advierte que la única manera de que se materialice el Estado, es a través de individuos que llevan a cabo actividades en su nombre, ya sea al dictar actos de autoridad, o bien, al prestar servicios públicos a los particulares, actividades por las que reciben un pago; luego, dichos individuos -servidores públicos- son empleados del Estado.

En ese sentido, si bien tenemos personas que, como operadores de la actividad administrativa, despliegan la función pública y, en uso de esa facultad exclusiva del Estado, se les exige, desde la norma constitucional, el apego a ciertos principios, también se tiene que esas personas adquieren derechos como el pago de un sueldo y diversas prestaciones de seguridad social.

Los derechos de los trabajadores del Estado en su carácter de servidores públicos, se encuentran previstos en el apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa relación de trabajo, aunque guarda cierta relación con la materia laboral prevista en el apartado A del citado artículo constitucional, tiene sus propias

---

<sup>31</sup> Jellinek, Georg, citado por Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 26ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 193.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 194.

características. Ello, pues no debe perderse de vista que, a diferencia de las relaciones laborales entre particulares, en las relaciones de trabajo con el Estado deben observarse los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con la intención de ejercer correctamente la función pública.

Además, la indebida actuación de los servidores públicos, es decir, el hecho de que no realicen su trabajo de manera adecuada y apegándose a los principios establecidos, tiene diversas consecuencias, entre ellas la imposición de sanciones a la persona que lleve a cabo la conducta indebida, así como, la posible responsabilidad patrimonial del Estado, ello, pues al actuar en su nombre y representación, también se puede llegar a causar daños a los particulares, en cuyo caso, el Estado está obligado a responder con su patrimonio.

Por eso, es importante que los servidores públicos que tienen cierto nivel de responsabilidad, cumplan un perfil específico y adecuado, pues su impericia puede no solo tener consecuencias para ellos al ser sancionados administrativamente, sino afectar el patrimonio del Estado.

En nuestro país, la profesionalización del servicio público se encuentra inmersa en el servicio profesional de carrera, previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual, en esencia, busca los mejores candidatos para ocupar puestos de responsabilidad, a través de esquemas eficaces de selección, evaluación, capacitación y promoción de los servidores públicos. Con lo que, también, se pretende evitar el resarcimiento de daños por la responsabilidad del Estado, originados con motivo de una deficiente actuación.

Cabe mencionar, que la profesionalización contenida en la ley citada líneas atrás, está contemplada únicamente para los rangos de: a) Director General; b)

Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento, y e) Enlace<sup>33</sup>; cargos que, por lo regular, ocupan aquellos que emiten o proyectan actos de autoridad.

### **1.2.3. Tipos de responsabilidad de los servidores públicos**

Partiendo de la denominación que hace el artículo 108 constitucional, encontramos que los servidores públicos, en general, pueden incurrir en diferentes tipos de responsabilidad: política, penal, administrativa y civil.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 237/94 emitió la tesis de rubro “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”, en la que identificó las modalidades de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, esto es:

A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La Responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Artículo 5 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 10 de abril de 2003.

<sup>34</sup> Tesis 200154, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, tomo III, abril 1996, p. 128.



En primer lugar, la responsabilidad política, se encuentra prevista en la fracción I del artículo 109 constitucional, donde se prevé la posibilidad de imponer las sanciones previstas en el numeral 110 de la misma Constitución – destitución e inhabilitación de uno hasta veinte años - a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos, mediante lo que el propio texto constitucional denomina “juicio político”.

Como se ve, el juicio político está reservado solamente a cierto tipo de servidores públicos, prácticamente está previsto para aquellos que son electos mediante voto popular o que su nombramiento debe ser ratificado por el Congreso de la Unión.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, en el segundo párrafo del artículo 5 y 7, prevé las conductas que pueden ser sujetas a juicio político, como son<sup>35</sup>:

- Violaciones graves a la Constitución General de la República o a las leyes federales que de ella emanen.
- Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.
- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

---

<sup>35</sup> Artículos 5 y 7 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

- Las violaciones a los derechos humanos.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de esta o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o de la Ciudad de México y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y de la Ciudad de México.

Para la sustanciación de dicho procedimiento, la Cámara de Diputados actuará como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

Por lo que hace a la responsabilidad penal, la fracción II del artículo 109 de nuestra Constitución, señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será sancionada en términos de la legislación aplicable, previendo el tipo penal específico de enriquecimiento ilícito, para el cual deben aplicarse, además de las penas que corresponda, el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que adquieran o se conduzcan como dueños, cuya procedencia no sea lícita.

Aunado a lo anterior, se tiene que además de los tipos especiales previstos en leyes especiales<sup>36</sup>, en el Código Penal Federal encontramos diversos tipos relacionados con el ejercicio del servicio público, por ejemplo:

---

<sup>36</sup> Como los delitos fiscales cometidos por servidores públicos, uno de ellos previsto en el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, donde se establece que “Si un

- Ejercicio ilícito de servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso ilícito de atribuciones y facultades.
- Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencias.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.
- Delitos cometidos contra la administración de justicia.
- Ejercicio indebido del propio derecho.

Tipos penales en los que el sujeto activo requiere la calidad específica de servidor público, en ese entender el propio Código Penal Federal contiene una definición, entendiendo con ese carácter a:

...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos

---

funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión”. *Código Fiscal de la Federación*, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.<sup>37</sup>

Definición que es acorde con el artículo 108 constitucional pues no diferencia entre empleados o funcionarios, pues las conductas delictivas pueden ser desplegadas por cualquiera de ellos sin importar su jerarquía. Esto es así, pues el bien jurídico tutelado es la función pública, cuyo ejercicio corresponde a los servidores públicos y que, con independencia de su denominación, pueden ser castigadas penalmente.

No obstante, la propia Constitución prevé en su artículo 111 que, para proceder penalmente en contra de algunos servidores públicos como diputados y senadores al Congreso de la Unión, es necesario que la Cámara de Diputados declare si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, y para el caso del Presidente de la República, dicha declaración es competencia de la Cámara de Senadores.

Dicho acto es conocido como “declaración de procedencia” y tiene como finalidad remover la inmunidad constitucional que gozan ciertos servidores públicos para que sean procesados penalmente mientras ocupen su cargo, dicha inmunidad solo dura mientras ostentan el cargo y una vez que lo concluyan pueden ser sujetos de responsabilidad penal.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, se encuentra prevista en la fracción III del artículo 109 constitucional, básicamente “se 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”<sup>38</sup>, estos es, por los actos u omisiones que afecten la

---

<sup>37</sup> Artículo 212 del *Código Penal Federal*, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

<sup>38</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 50.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Respecto a esta modalidad de responsabilidad de los servidores públicos, en el presente trabajo se analizan diversos temas relacionados con responsabilidades administrativas, por lo que, se considera innecesario entrar a su estudio de fondo en este apartado.

Basta señalar, por el momento, que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la actualidad prevé diversos tipos administrativas que derivan precisamente del incumplimiento a los principios constitucionales y de los principios que ahora incorpora dicha ley general, consistentes en: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia; los cuales, a su vez, sustentan las directrices que debe observar el servidor público.

Es decir, con los tipos administrativos previstos en materia administrativa, se pretende proteger a la función pública a través de la correcta actuación del servidor público, sin importar el cargo o la denominación que tenga, pues para incurrir en este tipo de responsabilidades se entiende al servidor público en un sentido amplio.

Por último, la responsabilidad civil, a diferencia de las otras tres referidas - política, penal y administrativa-, no se encuentra prevista como una materia estrictamente disciplinaria, es más bien, identificada como una consecuencia derivada de la actividad administrativa irregular<sup>39</sup> que causa daños en los bienes o derechos de los particulares.

---

<sup>39</sup> Para los efectos de esta ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Artículo 1 de la Ley

Así, según dispone el último párrafo del artículo 109 constitucional, la responsabilidad en que incurra el Estado en los términos citados anteriormente, debe ser objetiva y directa<sup>40</sup>. Los particulares tendrán derecho a una indemnización, la cual, de acuerdo con el artículo 111, párrafo octavo<sup>41</sup> debe demandarse civilmente.

En esta modalidad de responsabilidad de los servidores públicos, es clara la protección patrimonial que tiene el particular ante la actuación del Estado, pues la indemnización busca resarcir el daño causado a estos con motivo de una indebida actuación de los servidores públicos, indemnización con cargo al erario.

---

*Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 12 de junio de 2009.

<sup>40</sup> La “responsabilidad directa” significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la “responsabilidad objetiva” es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. Jurisprudencia 169424, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, México, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 722.

<sup>41</sup> En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Artículo 111 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

Consecuentemente, para que la indemnización sea cubierta con recursos públicos, independientemente de que el Estado pueda repetir en contra del servidor público responsable, será necesario que el acto u omisión que cause el daño al particular sea realizado por el responsable en ejercicio de atribuciones, pues de lo contrario, el servidor público tendría que hacer frente por su propia cuenta ante los daños que ocasione.

En resumen, los servidores públicos al actuar en nombre y representación del Estado, pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidad, y para acreditar cada una de ellas, existe un procedimiento distinto e independiente entre sí; lo que significa que, con una sola conducta, un servidor público puede ser sujeto de distintos procedimientos de responsabilidad y ser sancionado en diferentes instancias, con la única prohibición de que no se le pueden imponer dos sanciones de la misma naturaleza, ya sea política, penal, administrativa o civil, por un mismo hecho.

#### ***1.2.4 Régimen jurídico aplicable***

En la actualidad, tenemos que en materia de responsabilidades administrativas, desde el 19 de julio 2017 entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas, norma que forma parte del conjunto de leyes publicadas con motivo de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y que, en esencia, está enfocado en prevenir y sancionar la actuación de servidores públicos, así como sancionar conductas de particulares que estén relacionadas con faltas administrativas de servidores públicos clasificadas como graves.

Así, todas las conductas irregulares cometidas a partir del 19 de julio de 2017, serán investigadas y sancionadas, previa substanciación del procedimiento correspondiente, de acuerdo con lo que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En ese sentido, las conductas que se adecuen a las hipótesis ahí descritas estarán sujetas a los plazos de prescripción que establece el artículo 74 de dicha ley general, esto es, tres años para faltas administrativas no graves y siete para faltas graves o de particulares. Por su parte, la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, en su artículo 34, también preveía una prescripción de tres y cinco años, para infracciones no graves y graves, respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, en caso de haberse actualizado una conducta irregular hasta el 18 de julio de 2017, si no fue grave prescribió el 19 de julio de 2020, y si fue grave hasta el 19 de julio de 2022; es decir, a la fecha aún son sancionables conductas previstas en la citada ley federal, ello, siempre y cuando se haya iniciado el procedimiento de investigación previsto en la ley federal, de lo contrario, el procedimiento de investigación e incluso la prescripción obedecerán las reglas de la ley general.

Lo anterior, de acuerdo con el criterio jurisprudencial sostenido por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Jurisprudencia 2022311, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, publicación viernes 23 de octubre de 2020, 10:33 horas.



Al respecto, en el párrafo cuarto del artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la referida ley general en comento, se establece que “los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio”<sup>43</sup>; con base en dicho texto y lo asentado en la jurisprudencia citada, solo habrá que ubicar la fecha en que se inició la investigación o el procedimiento de responsabilidad para saber si aplicar la ley federal o la ley general.

No obstante, se considera que la reflexión debe ser más profunda, pues si bien la parte procesal se encuentra resuelta con el transitorio citado en el párrafo anterior, hay que tener en cuenta que con dicha reforma está quedando abrogada una ley que preveía tipos administrativos que, en esencia, son diversos a los que ahora contiene la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que, sin ser parte de este trabajo, habrá que cuestionarse si aún son sancionables o no, legalmente, las conductas irregulares cometidas por servidores públicos antes de la entrada en vigor de la ley general en comento.

Ahora, en lo que importa a este trabajo, es de señalar que, dado que la ejecución de una sanción es la materialización de esta, necesariamente debe ejecutarse conforme se dispone en la en la ley con que se impuso.

Sanciones que, dicho sea de paso, ya no son exclusivas de la autoridad administrativa, pues en el caso de las económicas, ahora son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por eso, será indispensable que al momento de ejecutar una sanción administrativa, se tome en cuenta el tipo de sanción y la autoridad que la impuso.

---

<sup>43</sup> Artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

### **1.3. FACULTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO**

La potestad sancionadora del Estado, es la posibilidad que este tiene para sancionar a sus gobernados, sin importar la calidad que tengan, ya sea ciudadanos, militares, particulares o servidores públicos, entre otras calidades, cuando incumplan las normas jurídicas que exigen un adecuado comportamiento en beneficio de la sociedad.

Como parte de esa facultad, se encuentra la posibilidad de disciplinar a sus servidores públicos, como forma de control interno, pues es indispensable que estos se ajusten a una actuación que esté encaminada a cumplir sus fines, para lo cual, se prevén una serie de principios de cumplimiento obligatorio y que, por el contrario, su inobservancia es reprochable y sancionable.

Facultad disciplinaria, derivada del orden constitucional y materializada en diversas leyes secundarias que, como se verá más adelante, han tenido diversas denominaciones hasta llegar a la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se encuentran diversos tipos administrativos con el objeto de asegurar el cumplimiento del servicio público adecuadamente.

#### ***1.3.1. Facultad disciplinaria en México***

A pesar de que la Constitución Política de nuestro país fue expedida en 1917, no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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"<sup>44</sup>, decreto que en su exposición de motivos señalaba:

---

<sup>44</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 21 de febrero de 1940.

La Constitución General de la república, expedida en el año de 1857, acogió, como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia, fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular.

También la Constitución Política que actualmente rige, expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno, en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva...

No obstante, estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada, no obstante, de que han transcurrido, desde entonces, veinte años.

Es decir, en México durante más de veinte años no existió una norma legal que sujetara a los servidores públicos a un régimen administrativo disciplinario interno, subsistiendo únicamente la materia penal que podía sancionar a los servidores públicos cuando, con ese carácter, incurrieran en algún delito.

La ley de 1940 sujetaba a funcionarios y empleados de la Federación, del entonces Distrito y Territorios Federales, distinguía entre delitos y faltas oficiales, tenía apartados para diferenciar entre altos funcionarios, funcionarios y empleados; así mismo, reservaba para los altos funcionarios conductas de índole política como el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y para los demás servidores públicos, preveía conductas relacionadas con el uso de sus atribuciones.

Respecto a la ejecución de las sanciones por conductas cometidas por los funcionarios y empleados del Estado, no se encontraba claramente definida la forma en que debían ejecutarse las sanciones administrativas impuestas por la autoridad competente.

Posteriormente, el 4 de enero de 1980 se publicó la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”<sup>45</sup>, la cual, en esencia, no difiere de su antecesora.

Lo relevante de la ley de 1980 es que, se excluye de su ámbito de competencia a los territorios federales, esto es, si bien la ley de 1940 era de competencia federal, su aplicación fue general, pues abarcaba también a las entidades federativas; por su parte, la ley de 1980 solo fue válida para la federación y el entonces Distrito Federal, quedando así reservada para las entidades federativas lo referente a la disciplina de sus servidores públicos.

El 28 de diciembre de 1982 se reformó, entre otros, el artículo 109 de la Constitución Federal, incluyéndose en su texto la obligación de los servidores públicos de conducirse bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Así, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”<sup>46</sup>, ordenamiento que derogó la ley de 1980 y que, congruentemente con la reforma constitucional de días antes, marcó una diferencia significativa respecto del sistema de responsabilidades vigente hasta ese momento.

---

<sup>45</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 4 de enero de 1980.

<sup>46</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 31 de diciembre de 1982.

En ese sentido, en la ley de 1982 ya existe una clara separación del juicio político y el procedimiento de responsabilidades administrativas, además de que señalan para iniciar el primer procedimiento, conductas específicas y para que se dé el segundo, una serie de obligaciones que tiene por objeto salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Se establecen, por primera vez, las autoridades para aplicar la ley y, consecuentemente, la aplicación y ejecución de las sanciones administrativas previstas, se contemplan 6 sanciones a imponer que son: apercibimiento público o privado, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación; así como, los elementos a tomar en cuenta para aplicar la sanción adecuada.

En dicho texto, la ejecución de sanciones estaba a cargo del superior jerárquico o de la entonces Secretaría de la Contraloría, sanciones que, según el artículo 75 de la ley federal de 1982 debían ejecutarse de inmediato en los términos de la resolución administrativa firme.

El 13 de marzo de 2002, se publicó la “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”<sup>47</sup>, la cual derogó a la de 1982 en cuanto a la competencia federal en materia de responsabilidades administrativas, pues aquella siguió rigiendo hasta 2017<sup>48</sup> para los servidores públicos de la Ciudad de México y actualmente solo prevé el procedimiento de juicio político federal.

La ley de 2002 vigente también hasta 2017, ya establecía claramente las autoridades encargadas de ejecutar las sanciones administrativas, impuestas todas ellas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y posteriormente

---

<sup>47</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 13 de marzo de 2002.

<sup>48</sup> El 19 de julio de 2017 entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

por la Secretaría de la Función Pública, esto es: las amonestaciones públicas o privadas por el jefe inmediato, la suspensión o destitución por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, la inhabilitación en los términos de la resolución y las sanciones económicas por la Tesorería de la Federación, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Sin embargo, si bien la ejecución de sanciones se encontraba definida en la ley de 2002, su aplicación en la práctica generaba una serie de complicaciones que se abordarán más adelante, pues algunos órganos internos de control se negaban a dar trámite a las sanciones impuestas por órganos internos de otras dependencias, lo que en muchos casos dejaba sin sentido las sanciones, pues bastaba que el servidor público responsable cambiara de dependencia para evitar ser sancionado.

Como se ve, el derecho disciplinario en materia administrativa tuvo cambios importantes, que se manifestaron a través de las reformas que tuvo el artículo 109 constitucional, cuyo análisis se realiza más adelante.

### ***1.3.2. Facultad disciplinaria en materia administrativa y su diferencia con la facultad disciplinaria en derecho penal***

En cuanto hace a la disciplina administrativa, señala Belén Marina Jalvo lo siguiente:

En cualquier organización, la disciplina resulta esencial para mantener el orden y, en última instancia, para alcanzar los fines asignados. En otras palabras, el poder disciplinario representa un pilar fundamental sobre el que reposa la organización de cualquier institución pública o privada. Afirmación

que adquiere más fuerza, si cabe cuando nos referimos a la Administración, habida cuenta de su naturaleza y funciones.<sup>49</sup>

En relación con lo anterior, se debe entender que la disciplina administrativa, no solo es una herramienta de autocontrol del Estado, sino que significa un elemento indispensable para su integración, con total independencia jurídica y doctrinal de otras materias, dado que su análisis debe ser abordado desde un punto de vista independiente de otras visiones, como la penal o aquella que tenga que ver con funciones de fiscalización de particulares (facultades de inspección y vigilancia).

Lo anterior, debido a la existencia de teorías que sostienen una dependencia del derecho disciplinario de ramas como la penal, lo cual se considera incorrecto, en concordancia con lo que sostiene la autora previamente citada, al escribir que “a diferencia del poder soberano del Estado que legitima a los Tribunales para castigar las conductas ilícitas de los ciudadanos, el poder disciplinario encuentra su fundamento en la relación de especial sujeción que une a la Administración con los funcionarios.”<sup>50</sup>

No obstante, dado su elemento punitivo, en la práctica existe una vinculación directa con el derecho penal, lo que también ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia de rubro “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”<sup>51</sup>, que en concreto señala:

---

<sup>49</sup> Marina Jalvo, Belén, *op. cit.*, p. 28.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>51</sup> Jurisprudencia 174326, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

...toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

En cualquier caso, si bien el derecho disciplinario y el derecho penal son expresiones de la facultad sancionadora del Estado, su estudio debe abordarse desde una óptica diferente, puesto que, tienen diferentes finalidades, mientras el primero tiene como objeto la correcta prestación del servicio público, el segundo está enfocado en la correcta relación entre particulares.

Dicho de otro modo, en el derecho penal el objeto principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados (la vida, la propiedad, entre otros) mediante normas principalmente prohibitivas; por su lado, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública como garantía constitucional en favor de los gobernados al imponer a los servidores públicos una “modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo”.<sup>52</sup>

Por su parte, el catedrático de la universidad de Colombia, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, refiere que:

---

<sup>52</sup> Tesis 2017127, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 55, tomo IV, junio de 2018, p. 3117.



Si el Derecho Sancionador es el género, la relación de la Dogmática Disciplinaria con la Dogmática Penal se da de especie a especie, mediando un tránsito por el género que las cobija, puesto que de manera clara se ha dicho que la función del Derecho Penal es la protección de los bienes jurídicos y la del Derecho Disciplinario el aseguramiento de los deberes funcionales.<sup>53</sup>

En ese sentido, en cuanto a aplicación de sanciones, el derecho penal tiende en mayor medida, a aplicar medidas que priven de la libertad a quien infringe la norma jurídica que por lo regular es prohibitiva, pues es bien sabido que el particular puede hacer todo aquello que no le esté prohibido; mientras que, los servidores públicos solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite. De ahí que, la aplicación de sanciones en el derecho disciplinario dependa de las circunstancias de la conducta, pudiendo ser una simple amonestación por parte de su superior jerárquico, la separación del cargo ya sea temporal o definitivamente o, en su caso, una sanción económica en función del daño o perjuicio ocasionado al Erario. El tipo de sanción dependerá del análisis a los elementos que prevé la ley.

Así, se tiene que la disciplina administrativa implica también la aplicación del *ius puniendi* del Estado, ejercida por el Estado para sancionar, no al ciudadano común, sino a sus operadores; luego, para ser sujeto del derecho disciplinario en materia administrativa, es requisito *sine qua non* que las conductas sancionables estén relacionadas con la función administrativa del Estado, es decir, se requiere la calidad especial de servidor público o, en su caso, que las conductas de los particulares estén vinculadas con esa función administrativa.

---

<sup>53</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, “El Derecho Disciplinario como Disciplina Jurídica Autónoma”, *Revista Derecho Penal y Criminología*, volumen XXXIII, número 95, julio-diciembre, 2012, pp. 51-68, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3420>.

Cabe señalar que, en los últimos años, el derecho disciplinario ha adquirido una especial atención, pues dada su íntima relación con el combate a la corrupción hacia el interior de la administración pública, se ha convertido en una herramienta común en la lucha contra dicho mal social para evitar la impunidad por conductas de los servidores públicos que la propician, ello, pues si la intención de cualquier Estado es generar progreso, su eliminación debe ser una tarea primordial, dado que como ha sido definido por las Naciones Unidas: “la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras”.<sup>54</sup>

Por último, hay que tomar en cuenta que, si bien el derecho disciplinario y penal, tienen diferencias que se reflejan en los tipos administrativos y penales, son materias que derivan de la facultad sancionadora del Estado; consecuentemente están constreñidas a observar el principio de legalidad contenido en el artículo 14 constitucional, lo que obliga a que los procedimientos instrumentados para imponer alguna sanción administrativa tenga requisitos procesales mínimos, como la garantía de audiencia, la posibilidad de ofrecer pruebas y que le sean recibidos sus alegatos, entre otros.

### **1.3.3. La sanción administrativa**

La sanción administrativa representa la culminación del procedimiento disciplinario, por lo que es importante que esta sea efectiva a través de una debida ejecución, ya que, de nada serviría imponer una medida con la intención de disuadir este tipo de conductas, si dicha medida carece de eficacia.

---

<sup>54</sup> Cfr. Tapia Tovar, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017, p. 1.

Al respecto, cabe citar el objeto que Ruiz Esparza considera tiene la sanción disciplinaria, esto es:

...garantizar la obediencia efectiva de las obligaciones y prohibiciones en la Función Pública, por lo cual, como medida protectora del correcto ejercicio de la Administración Pública, cuando el sujeto disciplinable incurre en una Falta Administrativa, ya sea por negligencia, imprudencia, falta de cuidado o impericia.

Las sanciones disciplinarias buscan prevenir, disuadir y corregir las conductas de los sujetos disciplinables, ya sea por faltas menores o hechos de corrupción, que atenten contra o pongan en peligro la efectividad de los principios que rigen la función pública.<sup>55</sup>

Acorde con lo anterior, es claro que, de manera general, la finalidad de aplicar una sanción administrativa es disciplinar a los servidores públicos que, en su actuación infringen o no se apegan a los principios constitucionales exigidos en la administración pública, con lo cual se busca prevenir, corregir y sobre todo, desde un particular punto de vista, disuadir a otros servidores públicos sobre la práctica de conductas irregulares que afecten la función administrativa.

Ahora, como sostiene Eduardo García Máynez en la Teoría General del Derecho, la sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”<sup>56</sup>; entonces, podemos decir que las sanciones administrativas impuestas a personas servidoras públicas, son la consecuencia del incumplimiento de dichas personas empleadas por el Estado a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, incumplimiento que se

---

<sup>55</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, p. 124.

<sup>56</sup> García Máynez, Eduardo, citado por Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 97.

materializa en las hipótesis normativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es individualizada de acuerdo con los límites y parámetros fijados en la propia norma.

No debe pasar desapercibido que, tradicionalmente las sanciones en materia de responsabilidades administrativas, requerían necesariamente la calidad especial del sancionable de servidor público, sin embargo, en la actual ley general, también existe la posibilidad de sancionar a particulares, pero únicamente pueden ser sancionados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

No obstante, esas conductas desplegadas por particulares necesariamente deben estar vinculadas con faltas administrativas graves de servidores públicos, es decir, no puede sancionarse a un particular -a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas- sin que se demuestre, paralelamente, la comisión de una falta administrativa grave cometida por un servidor público.

De lo anterior, se puede ver que las sanciones previstas en la ley general, ya sea a un servidor público o a un particular, siguen imponiéndose ante la inobservancia de los principios constitucionales antes referidos, lo cual, para efectos de la ley vigente, siempre requerirá la participación de un servidor público.

Así, a modo de conclusión, por lo menos en la norma, la forma de llevar a cabo la ejecución de las sanciones administrativas ha cambiado, ya que no solo cambiaron los tipos administrativos, también cambió el procedimiento para imponer sanciones, así como los parámetros para imponerlas, por lo cual, es necesario implementar una forma de ejecutarlas efectivamente, lo que contribuirá al objeto del Sistema Nacional Anticorrupción, esto es, disminuir la corrupción al interior de la administración pública federal.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción comenzó a operar en nuestro país a partir del 19 de julio de 2016, fecha en la que se publicaron una serie de leyes que dieron cuerpo a la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción.

Reforma esta última que, según se desprende de la propia exposición de motivos<sup>57</sup>, buscaba la creación de un órgano independiente, por lo menos del gobierno federal en turno, en razón de que se tenía la impresión de que la Secretaría de la Función Pública no era una autoridad con plena independencia política, lo que la hacía, a la luz pública, una instancia de control poco confiable, pues el titular de dicha Secretaría es designado por el propio jefe del ejecutivo federal, lo que ya representa un probable conflicto de intereses al estar obligado a investigar a otros Secretarios de Estado o personas servidoras públicas cercanas al presidente de la República.

Ello, pues ya era manifiesta la incapacidad de la Secretaría de la Función Pública para combatir la corrupción desde el ámbito del control interno, llegando incluso a proponerse en 2012, su desaparición de la administración pública federal

---

<sup>57</sup> Podría interpretarse que las funciones de la Secretaría de la Función Pública equivalen a las de un órgano anticorrupción, excepto porque carece de independencia política, al estar conformada como una Secretaría de la Administración Pública Federal; no obstante, es importante el papel que debe desempeñar para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal. *Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, <http://www.diputados.gob.mx>.

y la redistribución de sus funciones, algunas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que no resolvía el problema, pues dichas atribuciones de fiscalización seguían estando dentro de la propia administración pública.

Fue desde la iniciativa de dicha reforma constitucional, donde se concibió la creación de un sistema formado por un conjunto de instituciones que se coordinaran entre sí para analizar, crear y cumplir políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad<sup>58</sup>, en donde además participaran y se comprometieran los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

En ese sentido, corresponde únicamente al Congreso de la Unión, legislar sobre responsabilidades administrativas graves y no graves de servidores públicos y de responsabilidades de particulares por conductas relacionadas con faltas graves de servidores públicos, y corresponde a las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción, fijar las políticas y criterios para lograr una correcta implementación a nivel nacional de dicho sistema.

Como atinadamente sostiene Gándara: “El Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”<sup>59</sup>

Así, para lograr la implementación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y dotar a sus autoridades de competencia para emitir criterios, primeramente, fue necesaria la modificación de algunos artículos de la constitución

---

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, p. 2.

para dar paso a la creación de diversas leyes, algo de lo que se analiza en el presente capítulo.

## **2.1. TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Desde 1917, la constitución general tiene reservado en su título cuarto, lo concerniente al régimen jurídico de control interno de sus servidores públicos, el cual se encuentra integrado por 7 artículos, del 108 al 114; de los que se destacan el 108, 109 y 113, pues en ellos se sustenta el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, incluida la administrativa.

Así, antes de entrar al análisis de los tres artículos arriba citados, se esboza de manera general lo que, al momento de expedirse la constitución de 1917 contenían todos los artículos del título cuarto.

En primer lugar, el título en comento, originalmente fue identificado como de las responsabilidades de los “Funcionarios Públicos”, implicación que, como se analizó en el capítulo anterior del presente trabajo, tenía sus diferencias con la concepción que actualmente se tiene de los empleados del Estado, aunado a que en la actualidad en dicho capítulo se hace referencia a responsabilidades de: “servidores públicos”, “particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción” y “patrimonial del Estado”; es decir, existe un cambio de paradigma importante, ya que la dinámica social reconoce que la función administrativa se encuentra afectada no solo por quienes la ejercen a través de atribuciones, sino también por particulares, además de la afectación que su ejercicio de manera irregular puede provocar al patrimonio de los ciudadanos.

El artículo 108, en su primera redacción, solo hacía referencia a Senadores, Diputados, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de despacho y al Procurador de la República quienes serían responsables por delitos

comunes y delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de su encargo; los gobernadores de las entidades federativas y Diputados locales quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes locales; así como, la posibilidad de acusar al Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Esa redacción, prácticamente dejaba fuera a los demás trabajadores del Estado pues, en esencia, en aquel momento -1917- el término de servidor público no existía en el texto constitucional.

Por otro lado, en el artículo 109 siguiente, se regulaba la declaración de procedencia en contra de los funcionarios públicos citados en el párrafo anterior, por delitos comunes cometidos en su encargo.

En cuanto al artículo 110 constitucional, estaba destinado a establecer la posibilidad de juzgar a los altos funcionarios por delitos oficiales, faltas u omisiones cometidas durante su encargo, sin que existiera claridad para identificar a aquellos que tienen la calidad de altos funcionarios de los que, a pesar de trabajar para el Estado, no lo eran.

En el artículo 111 se previó, lo que más adelante se convertiría en el juicio político, donde el Congreso de la Unión se erigiría en órgano acusador (Cámara de Diputados) y sancionador o Gran Jurado (Cámara de Senadores), para conocer de los delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación.

Lo trascendente del artículo en comento en último término, consiste en que, en su parte final, se facultó al Congreso de la Unión para expedir *a la mayor brevedad* una ley de responsabilidades donde estuvieran incluidos todos los funcionarios y empleados de la federación; brevedad que, dicho sea de paso, duró más de 20 años, ya que fue hasta 1940 cuando se expidió la primera ley relativa a responsabilidades administrativas relacionadas con la función administrativa, la



“Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados”.

Los artículos 112 y 113 no abonaban mucho al procedimiento de responsabilidad previsto en los artículos anteriores, simplemente se referían a la prohibición de indulto por delitos oficiales, a la posibilidad de exigir dicha responsabilidad únicamente durante el periodo que dure el encargo y dentro de un año después.

Por último, en el artículo 114, el constituyente prohibió el fuero e inmunidad para los funcionarios públicos, cuando sean demandados en asuntos del orden civil.

### **2.1.1. Análisis del artículo 108**

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la clasificación de los trabajadores del Estado sujetos de responsabilidad, clasificación a la que, poco a poco, a través de las 9 reformas que ha tenido dicho numeral, se han ido incluyendo diversos perfiles hasta llegar a la actual concepción de servidor público.<sup>60</sup>

Originalmente, el texto constitucional consideraba como “funcionarios públicos” en el ámbito federal al Presidente de la República, a los Senadores, Diputados, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la Republica; en el ámbito local a los gobernadores de los Estados y Diputados locales.

---

<sup>60</sup> Si bien la Constitución sigue utilizando el término de servidor público, la tendencia a incluir la perspectiva de género en las normas reglamentaria es utilizar el término de persona servidora pública.

No obstante, 65 años después, con la reforma de 1982, se sustituyó en el encabezado del título cuarto de la Constitución, el concepto de “funcionario público” por el de “servidor público”, con la intención, según interpretó la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis:

...establecer la naturaleza del servicio a las sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos ‘todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal’, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno.<sup>61</sup>

Queda de manifiesto que, según nuestro máximo tribunal, la intención del legislador de 1982 fue enunciar una serie de personas que tienen como actividad laboral, servir al Estado o federación, al gobierno y a la nación, así como al interés público o la sociedad.

Bajo la anterior concepción, no se limitaba la posibilidad de considerar a otras personas con cargos no señalados en dicho artículo, al incluirse en la nueva redacción del artículo, que será responsable por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones a “toda persona” que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal o en el entonces Distrito Federal. Dejando a salvo la facultad de los congresos locales para determinar el carácter de servidor público a las entidades federativas y Municipios.

---

<sup>61</sup> Tesis 173672, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 8717, México, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 238.

Con la reforma de 1994, únicamente se obligó a los gobernadores, diputados, magistrados y miembros de los consejos locales de manejar debidamente los fondos y recursos federales, es decir, se hizo responsables a los servidores públicos locales por el uso del Erario.

Para las reformas de 1996 y 2007, y ante el auge de los organismos constitucionales autónomos como el entonces Instituto Federal Electoral, se prevé incluir de manera específica a sus trabajadores como responsables por actos u omisiones en el desempeño de las funciones de esos organismos.

En 2014, se hicieron dos reformas al artículo en comento, las cuales tuvieron como finalidad ampliar el catálogo de servidores públicos responsables en el ámbito local, incluyendo, como en el federal, a los miembros de organismos autónomos en la primera y a los integrantes de ayuntamientos en la segunda, quienes debían responsabilizarse por violaciones a las leyes federales y la constitución, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De igual manera, en 2015 se reformó la Constitución en dos ocasiones, a través de las publicaciones de 26 y 27 de mayo, respectivamente. En la primera se dispuso que fuera en las constituciones locales donde se precisara quienes, además de los ya señalados en la Constitución general, tienen el carácter de servidor público en las entidades federativas y los Municipios.

La segunda reforma de ese año, la de 27 de mayo, a pesar de que la entonces vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya contemplaba la obligación de los servidores de la administración pública federal de presentar su declaración patrimonial, en esta reforma dicha obligación se llevó a nivel constitucional y se generalizó para todos los servidores públicos enunciados en ese artículo, es decir, se incluyó a servidores

públicos de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).<sup>62</sup>

La última reforma del artículo en análisis fue el veintinueve de enero de 2016, no obstante, además de cambiar las palabras “Distrito Federal” por “Ciudad de México”, no hubo una modificación trascendental en este precepto. En ese año, la reforma trascendente se dio en el artículo siguiente.

### **2.1.2. Análisis del artículo 109**

En dicho artículo, esencialmente estaba previsto el procedimiento que ahora se conoce como declaración de procedencia, por delitos del fuero común cometidos por los funcionarios públicos, quienes podían ser separados de su encargo para que estos hicieran frente a acusaciones formuladas en su contra ante las autoridades correspondientes.

Así, una de las características de ese artículo en su primera redacción, fue contener un mecanismo para retirar la protección constitucional a esos funcionarios públicos, para que pudieran defenderse en un procedimiento en el fuero común sin la protección que les daba el Estado por las funciones que desempeñaban.

La primer reforma del artículo 109 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, la cual cambió trascendentalmente la forma de sancionar a los trabajadores al servicio del Estado, ya que, además de incluir en su denominación el término de “servidores públicos”,

---

<sup>62</sup> Solo como referencia, cabe hacer notar que, en contraste con la ley federal abrogada, la ley general obliga no solo a un sector de trabajadores al servicio del Estado, como los trabajadores de confianza o que realicen actividades de inspección y vigilancia, entre otros, sino que obliga a todos los servidores públicos a que refiere el artículo 108 constitucional.

se introdujo el concepto de responsabilidad de los servidores públicos y los principios que debían regir su actuar, siendo facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados la expedición de las respectivas leyes en esa materia.

Hasta ese momento, se identificaban tres tipos de responsabilidades de los servidores públicos, la política, la penal y la administrativa, cuyas características ya han sido abordadas en el capítulo anterior.

Aquí, solo se resalta el hecho de que, en materia de responsabilidades, se introdujeron los principios que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, esto es, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La inobservancia de esos principios constitucionales sería sancionada de acuerdo con las leyes que debían dictar el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

Ahora, con relación a la idea inmediata anterior, en la reforma de 27 de mayo de 2015, se obvió la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para legislar en materia de responsabilidades administrativas, ya que, se concibió a la Ley General de Responsabilidades Administrativas con características generales que organizara y sistematizara a los tres niveles de gobierno.

De igual forma, se incluyó a los particulares como probables responsables frente al Estado, por conductas que se relacionen con faltas graves de servidores públicos, lo que implica que la responsabilidad de un particular no puede subsistir si no está vinculada con una falta grave cometida por un servidor público.

En general, se instrumentó constitucionalmente todo el mecanismo anticorrupción, incluyendo un catálogo de sanciones a servidores públicos, la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa para imponer sanciones por faltas graves, se previó la posibilidad de impugnar la clasificación de faltas administrativas como no graves que realicen los órganos internos de control.

Otro aspecto novedoso de la reforma, son las amplias facultades de las áreas investigadores en materia de protección de datos relacionados con información fiscal, es decir, para la investigación y sanción de responsabilidades administrativas la protección del secreto bancario se encuentra excluida.

Por último, se incluyó en su texto la responsabilidad del Estado por daños en los bienes o derechos de particulares ocasionados con motivo su actividad irregular, es decir, la responsabilidad civil, la cual debe ser objetiva y directa. Responsabilidad que, con la última reforma a este artículo, se pasó del numeral 113 al 109 de la Constitución, quedando así todas las responsabilidades de servidores públicos en un solo artículo, en el 109.

### **2.1.3. Análisis del artículo 113**

En realidad, para el presente trabajo, lo trascendente del artículo en análisis tiene que ver con su última reforma (2015), pues en su texto se fijan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, donde se definió su naturaleza como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como, en la fiscalización y control de recursos públicos.<sup>63</sup>

Cambio que se nota radical si se compara con el texto original de dicho artículo en la publicación de 1917, donde, en un principio solo contemplaba la posibilidad de limitar la responsabilidad de los funcionarios público durante el periodo de ejercicio del cargo y hasta un año después.

---

<sup>63</sup> Artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 27 de mayo de 2015.

Así, en la reforma del 28 de diciembre de 1982, el texto se modificó y su contenido desapareció de la Constitución y se incorporó al texto de las legislaciones secundarias que más adelante se emitieron. Esta reforma al igual que los cambios que se hicieron en ese año al numeral 109, tuvo como uno de sus objetivos, permear al servicio público de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, al disponer que las leyes sobre responsabilidades administrativas tendrían como finalidad salvaguardar esos principios, además de prever las sanciones aplicables, los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Otra cuestión a destacar de esa reforma, fue la fijación de parámetros para imponer las sanciones económicas, que debían imponerse en atención a los beneficios económicos obtenidos y a los daños y perjuicios patrimoniales causados con motivo de sus actos u omisiones por los responsables, sanción que, además no podía exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados.

Con la reforma de 14 de junio de 2002, además de incluir en la denominación del título cuarto de la Constitución lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado (De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado), se agregó un párrafo al artículo 113 que concedió a los particulares acción para exigir una indemnización por la actividad irregular de éste. Redacción que, como ya se dijo con antelación, en 2015 pasó al artículo 109 constitucional.

Ahora, con la reforma de 27 de mayo de 2015 se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción y fue en el artículo 113 constitucional donde se previeron las bases para su instauración a nivel nacional.

Bases en las que, se crearon dos autoridades constitucionales, el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana del sistema, esto es, se crean dos comités inmersos en una instancia de coordinación con los tres órdenes de gobierno.

El Comité Coordinador está formado por siete miembros, estos son los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Sus atribuciones constitucionales son:

- El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.



Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Para este trabajo, la tarea relevante del Comité Coordinador del sistema es la relativa al diseño y promoción de políticas en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativa y hechos de corrupción, y sus causas; pues, se considera que es la autoridad que debe emitir la política o criterio que asegure que las sanciones administrativas se ejecuten efectivamente, que su registro esté disponible y sea utilizado por cualquier autoridad de la administración pública local o federal, incluso en los poderes judicial y legislativo.

Por otro lado, el Comité de Participación Ciudadana del sistema se integra por cinco ciudadanos destacados en materia de transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción, cuya designación será de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción.

Este último Comité, tiene como finalidad coadyuvar con el Comité Coordinador para dar cumplimiento a sus objetivos, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema nacional.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Artículo 15 de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

## **2.2. LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

Durante el proceso de creación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se abordaron varios puntos de vista, siendo coincidentes todos en que existía la necesidad de eliminar el fenómeno social de la corrupción, la cual no solo se encuentra en las instituciones, sino que ha logrado permear al grueso de la sociedad, una sociedad que ha llegado a considerarla como algo cotidiano.

Así, al ser un problema arraigado en las instituciones públicas y la ciudadanía, se decidió incorporar conductas que pudieran ser cometidas por servidores públicos y particulares, con las correspondientes sanciones para unos y otros.

### **2.2.1. Exposición de motivos**

Como se dijo anteriormente, desde la reforma constitucional de 2015 respecto del Sistema Nacional Anticorrupción, se decidió incorporar una serie de responsabilidades y sanciones, previstas no solo para servidores públicos, sino para particulares, lo cual tenía como finalidad inhibir la corrupción en el país, en especial dentro y fuera del servicio público.

No obstante, no se puede perder de vista la intención de proteger el servicio público y los principios que los servidores públicos deben observar en su desempeño, por ello, la conclusión de dicho proceso de reforma fue sancionar únicamente a aquellos particulares que estuvieran inmersos en actividades relacionadas con la actividad administrativa, verbigracia, las contrataciones públicas.

Lo anterior, puede verse en la redacción de las conductas tipificadas para particulares, mismas que por disposición de la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas se encuentran vinculadas a faltas

administrativas graves, por lo que, uno de sus elementos siempre será la participación de un servidor público, directa o indirectamente.

Otro de los temas centrales en la discusión de dicha ley general, fue determinar qué autoridades tendrían competencia para investigar conductas infractoras, instrumentar el procedimiento y aplicar sanciones. Teniendo como resultado que, si bien las investigaciones seguirán siendo llevadas a cabo por los órganos internos de control de cada dependencia, las sanciones por faltas graves y a particulares, solo pueden ser aplicadas por una autoridad distinta, concretamente por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### **2.2.2. Sanciones previstas**

Las sanciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se encuentran divididas en tres rubros, dos aplicables a servidores públicos, aquellas por faltas administrativas no graves y aquellas por faltas administrativas graves; y un tercer rubro, donde se encuentran las que se pueden imponer a particulares por faltas cometidas por éstos, relacionadas con faltas graves de servidores públicos.

En general, para que exista una sanción, es necesario que exista una infracción, por lo que, la conducta infractora o tipo administrativo se convierte en el presupuesto *sine qua non* de la sanción, sin una infracción previamente descrita no puede existir, o no procederá, una sanción administrativa.<sup>65</sup>

Así, la descripción de los tipos administrativos que contiene la ley general debe ser suficiente para que la autoridad resolutora, una vez que analice las

---

<sup>65</sup> Bermúdez Soto, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas”, *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1999, pp. 323-334.

circunstancias y demás elementos que incidan en su comisión, pueda imponer una sanción adecuada y acorde con la conducta desplegada.

Para el caso de servidores públicos, las sanciones a imponer por faltas administrativas no graves son<sup>66</sup>:

- I. Amonestación pública o privada.
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Dichas sanciones se aplican a servidores públicos cuando su conducta se considera no grave, se trata de tipos administrativos que están relacionados con negligencias administrativas o faltas de cuidado en el servicio público.<sup>67</sup>

Los parámetros que la autoridad sancionadora debe considerar para graduar la sanción a imponer son: i) el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio; ii) las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y; iii) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

---

<sup>66</sup> Artículo 75 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, *Diario Oficial de la Federación*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

<sup>67</sup> Solo como referencia, hay que tener en cuenta que, estas faltas guardan cierta similitud con el catálogo de responsabilidades administrativas que contemplaba la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues son conductas que tienen que ver más con posibles negligencias administrativas o faltas de cuidado en el quehacer administrativo que con aquellas conductas cuya finalidad es obtener algún beneficio para sí o para alguien con quien exista un vínculo de parentesco o cercanía.

Como se ve, la autoridad resolutora no puede imponer la sanción libremente, por el contrario, está obligada a justificar el tipo de sanción y, en su caso, su duración con base en el análisis que haga de esos elementos, ligados prácticamente a la trayectoria del servidor público.

Dichas sanciones por conductas no graves pueden ser aplicadas por la Secretaría de la Función Pública o los propios órganos internos de control a través de las autoridades que tienen al carácter de resolutoras.<sup>68</sup>

Por otro lado, las sanciones aplicables a servidores públicos por faltas graves consisten en<sup>69</sup>:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión.
- III. Sanción económica.
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Estas sanciones, aunque no son nuevas en la materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, en la actual legislación han sufrido una leve

---

<sup>68</sup> Autoridad resolutora. Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente. Artículo 2, fracción IV de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

<sup>69</sup> Artículo 78 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

modificación. En el caso de la suspensión e inhabilitación, su duración es mayor en comparación con su aplicación por conductas no graves; así mismo, la sanción económica se encuentra reservada para conductas graves, y únicamente puede aplicarla el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En este caso, los elementos a considerar son: i) los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; ii) el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; iii) las circunstancias socioeconómicas del servidor público; iv) las condiciones exteriores y los medios de ejecución; v) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y; vi) el monto o beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

Como se ve, la imposición de estas sanciones implica un análisis integral de las circunstancias y medios de ejecución en que se cometió la falta administrativa, así como la consideración del posible daño, perjuicio causado o los beneficios obtenidos. Así, el análisis de los elementos económicos puede modificar considerablemente la inhabilitación impuesta, ya que, dependiendo del monto del daño, perjuicio o beneficio obtenido, puede imponerse una inhabilitación de tres meses a un año, de uno a diez años o de diez hasta veinte años.

Por su parte, la sanción económica no podrá ser menor o igual al monto de los beneficios obtenidos y podrá alcanzar hasta dos tantos de dicho monto; también está prevista una indemnización por los daños y perjuicios provocados.

Ahora, solo como referencia, pues no es materia del presente trabajo, las sanciones que puede imponer el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a los

particulares por la comisión de faltas vinculadas con faltas administrativas graves, son<sup>70</sup>:

Tratándose de personas físicas:

- Sanción económica.
- Inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- Indemnización por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o el patrimonio de los entes públicos.

Tratándose de personas morales.

- Sanción económica.
- Inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- La suspensión de actividades.
- Disolución de la sociedad respectiva.
- Indemnización por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o el patrimonio de los entes públicos.

Los elementos a considerar para imponer estas sanciones son: i) el grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares; ii) la reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la ley general; iii) la capacidad económica del infractor; iv) el daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y v) el monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

---

<sup>70</sup> Artículo 81 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

### **2.2.3. Ejecución de sanciones**

El artículo 1 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas delimita como parte de su objeto, entre otros, establecer sanciones aplicables a servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como procedimientos para su aplicación<sup>71</sup>.

Empero, el término “aplicación” que utiliza dicho precepto legal, no debe entenderse únicamente como la imposición -en una resolución administrativa- en sí misma, sino que debe considerarse también su ejecución, es decir, la materialización de la sanción al responsable ya sea que tenga la calidad de servidor público o particular, a través de una carga o afectación a su esfera de derechos.

En ese sentido, puede entenderse a la sanción, en sentido amplio, como la retribución negativa dispuesta por la ley correspondiente, consecuencia de la realización de una conducta<sup>72</sup> previamente establecida como falta administrativa, que en materia de responsabilidades administrativas corresponde a las sanciones listadas en el punto inmediato anterior.

A diferencia de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuenta con un capítulo especial denominado “De la Ejecución” y este, a su vez, se divide en: i) cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves y ii) cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves y de particulares.

---

<sup>71</sup> Artículo 1 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

<sup>72</sup> Bermúdez Soto, Jorge, *op. cit.*, p. 323.



Así, la ejecución de sanciones impuestas por las Secretarías u Órganos Internos de Control, por la comisión de faltas administrativas no graves, conserva el principio de inmediatez que tenía la ley federal abrogada, donde se disponía la inmediata ejecución en términos de la resolución respectiva.

No obstante, respecto de los trabajadores denominados de base, anteriormente la aplicación de dicho principio de inmediatez parecía no aplicarse, pues previó a ejecutar una suspensión o destitución se tenía que llevar a cabo un procedimiento de carácter laboral-administrativo; situación que no se prevé en la actualidad, por lo que, esto representa una diferencia entre la ley abrogada y la actual, que lleva a afirmar que al emitirse la vigente ley general, quedó fortalecido dicho principio de inmediatez, en cuanto a sanciones aplicables a conductas calificadas como no graves.

En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>73</sup>, las Secretarías y Órganos Internos de Control, están facultados para disponer lo procedente respecto de la ejecución de las sanciones que impongan por faltas administrativas no graves; no obstante, no prevé la forma en que deben llevarse estas, consecuentemente para su efectiva aplicación será necesario considerar la finalidad de cada una de ellas para procurar una efectiva ejecución.

Respecto al principio de inmediata ejecución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijó el criterio “SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE

---

<sup>73</sup> Artículo 77 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA”<sup>74</sup>, criterio que en lo que importa establece:

... el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 de la indicada Ley prevea que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, no viola las citadas garantías constitucionales pues, por un lado, la resolución en la que se imponen las sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de referencia y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones no es definitiva, pues de resultarle favorable lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado...

De lo anterior, se puede advertir que, el alto Tribunal del país, considera legal la aplicación inmediata de las sanciones administrativas, pues a pesar de que pueden ser revocadas o modificadas, derivan de un procedimiento que cumple con las garantías constitucionales del debido proceso y se presumen legales, además de que, en caso de quedar sin efectos la sanción, el sancionado deberá ser restituido en el goce de los derechos privados, lo que en la práctica implica pagar los salarios correspondientes al periodo en que fue separado del cargo, en su caso, así como la reinstalación a su empleo, cargo o comisión.

Ahora, relativo a las sanciones por faltas graves de servidores públicos y faltas de particulares, la ley general no prevé el principio de inmediatez en la

---

<sup>74</sup> Jurisprudencia 163548, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXXII, octubre de 2010, p. 281.

ejecución, pues antes de que el Tribunal correspondiente la ordene, la sentencia en la que se impuso debe, primero, causar ejecutoría; esto significa que, solo puede materializarse la sanción impuesta cuando haya transcurrido el término para interponer algún medio de impugnación en su contra o que, de haberse promovido, este se haya resuelto.

Una vez que adquieran firmeza las sanciones impuestas por los Tribunales, se ejecutarán de acuerdo con los parámetros que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su capítulo correspondiente.

Así, para el caso de servidores públicos, cuando se imponga suspensión, destitución o inhabilitación se dará vista al superior jerárquico y a la Secretaría de la Función Pública para su aplicación; en el supuesto de imponer sanción económica se dará vista al Servicio de Administración Tributaria a efecto de que lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

Respecto de particulares, también se debe distinguir si se trata de personas físicas o morales. En cuyo caso se podrá materializar la sanción a través del Director del Diario Oficial de la Federación, el Servicios de Administración Tributaria y/o la Secretaría de Economía, según la sanción impuesta.

Con lo anterior, queda establecido que la ejecución de sanciones a servidores públicos por faltas graves, también es competencia de las autoridades de la administración pública federal, mientras que, la ejecución de sanciones impuestas a particulares queda bajo la responsabilidad del Tribunal que la impuso, quien tiene la facultad de ordenar a la autoridad competente su materialización.

### **2.3. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

Esta ley fue el resultado de una larga discusión en la que se propusieron varias alternativas para combatir la corrupción, entre ellas la creación de una

agencia nacional para el combate a la corrupción, con funciones ministeriales para investigar actos de corrupción de servidores públicos.

La intención era romper el paradigma de las instituciones tradicionales y estar a la vanguardia internacional, pues en otros países se han implementado agencias especializadas en combate a la corrupción; no obstante, existen de varios tipos, algunas pueden ser preventivas, otras sancionadoras y algunas más contar con ambas funciones.

En el caso de nuestro país, lo que se buscaba era un mecanismo en el que se pudiera identificar claramente a las autoridades competentes para aplicar, sancionar y llevar a cabo la ejecución correspondiente.

Así, previó al sistema que se implementó con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el 18 de julio de 2016, hubo varias propuestas que pretendían cristalizar la autonomía de una autoridad que persiguiera las conductas de corrupción, entre ellas, se propuso la creación del Instituto Nacional para el Combate a la Corrupción.

Empero, al momento de discutirse la creación de la ley general en comento, se consideraron varios ejemplos de instituciones que han sido superadas por el fenómeno de la corrupción, así que, la mejor solución fue dispersar las funciones en una serie de autoridades que formarían parte de un sistema nacional, tratando de impedir la concentración de atribuciones.

Así, uno de los aspectos significativos del Sistema Nacional Anticorrupción, fue la creación de la Plataforma Digital Nacional, integrada a su vez por diversos sistemas, dentro de los cuales se encuentra el denominado “sistema nacional de

servidores públicos y particulares sancionados<sup>75</sup>, el cual, como se verá más adelante, es una de las herramientas más importantes para asegurar la ejecución de una sanción a servidores públicos, verbi gracia, la inhabilitación.

Por último, se puede referir el concepto que el poder judicial, hasta el momento tiene sobre el Sistema Nacional Anticorrupción:

...por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante los cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Artículo 49, fracción II de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

<sup>76</sup> Tesis 2020037, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, México, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 5361.

### **2.3.1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción**

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dicho sistema se integra por: i) los integrantes del Comité Coordinador; ii) el Comité de Participación Ciudadana; iii) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y; iv) los sistemas locales.

En realidad, son los comités -coordinador, ciudadano y rector- los que verdaderamente ostentan alguna función dentro de dicho sistema, pues los sistemas locales solo replican el Nacional, debiendo tener prácticamente la misma integración y las mismas atribuciones que este, y su creación está encargada a los congresos locales.

El Comité Coordinador es la instancia que cuenta con mayores facultades dentro del sistema nacional, dentro de sus principales funciones tiene el establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del propio sistema, así como el diseño, promoción y evaluación de políticas de combate a la corrupción.

### **2.3.2. Comité Coordinador**

En el particular, para efectos de este trabajo, es importante la facultad que tiene el Comité Coordinador de emitir y diseñar políticas públicas, así como el establecimiento de la Plataforma Digital Nacional, la cual debe integrar y conectar los diversos sistemas electrónicos previstos en el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dentro de los cuales, como se señaló con anterioridad, se encuentra el referente el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, el que, como se verá más adelante, debe contener el registro de las sanciones impuestas con motivo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su finalidad es la de un sistema de consulta a las diferentes autoridades que tengan algún interés en verificar la vigencia de una sanción administrativa, en especial la inhabilitación

Lo anterior, atiende al hecho de que, en la actual legislación está tipificada la contratación indebida de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o para realizar contrataciones con los entes públicos.

Por eso, es necesario destacar la importancia de la inscripción en la Plataforma Digital Nacional de sanciones que impidan la contratación de algún servidor público, ya que, según la descripción del tipo administrativo previsto en el artículo 59 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>77</sup>, para que se actualice la falta administrativa ahí prevista (contratación indebida de servidor público por estar inhabilitado), es requisito *sine qua non* que al momento de la contratación del servidor público, la sanción de inhabilitación que se le haya impuesto, se encuentre inscrita en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, de lo contrario no se podría considerar responsable al encargado de la contratación.

En este caso, es claro que el registro en la Plataforma Digital Nacional es indispensable para lograr una efectiva ejecución de las sanciones administrativas, pues no importaría que un servidor público esté inhabilitado si no hay manera de que quien pretende contratarlo supiera que lo está, con lo que no se lograría la disuasión de conductas irregulares o de corrupción al interior de la administración pública federal.

Lo anterior, se puede hacer mediante la emisión de un documento que, como parte de una política pública, vincule la información que se debe registrar en la Plataforma Nacional con las Plataformas Locales, y el seguimiento de la ejecución de sanciones administrativas.

---

<sup>77</sup> Artículo 59 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

El Comité Coordinador, debe sesionar cada tres meses y se integra por: un representante del Comité de Participación Ciudadana, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### **2.3.3. Comité de Participación Ciudadana**

Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo principal, coadyuvar con el Comité Coordinador y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema nacional.

Está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, electos por una comisión de selección constituida por el Senado de la República, destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, quienes para no tener relación laboral con la Secretaría Ejecutiva prestan sus servicios por honorarios, esto con la finalidad de garantizar la objetividad de sus aportaciones.

Su participación en el sistema nacional y sus relaciones con el Comité Coordinador son a través de la Comisión Ejecutiva.

### **2.3.4. Comité Rector y Sistemas Locales**

El Comité Rector es, a su vez, parte del Sistema Nacional de Fiscalización, dentro del cual tiene como tarea principal ejercer las competencias de dicho



sistema, con lo que, se puede inferir que ese comité sirve de vinculación entre los dos sistemas nacionales, el Anticorrupción y el de Fiscalización.

Por su parte, como se señaló con antelación, los sistemas locales son creados por los congresos locales, por lo que, las entidades federativas deben contar con sus propias leyes en la materia.

A manera de ejemplo, el 25 de febrero de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, la cual armoniza la legislación local con la nacional.

Al respecto, solo se anotará que, la ley de la Ciudad de México, prevé la misma integración que prevé la ley general, esto es, un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Rector del Sistema de Fiscalización<sup>78</sup>, los cuales tienen similares atribuciones que las instancias federales, incluso se cuenta con una Plataforma Digital Local, la que también tendrá un sistema local de personas servidoras públicas y particulares sancionados.

Ahora, dado que los sistemas locales son parte del sistema nacional, es claro que los criterios que adopte el Comité Coordinador del sistema nacional, en temas como la Plataforma Digital, tendrán que ser integrados a los temas locales que corresponda; en ese entender, la plataforma que esté a cargo de los sistemas locales, deberá tener información federal y local, respecto a sanciones administrativas de servidores público; sin embargo, queda pendiente la información que compartan los sistemas locales entre sí.

En el caso de la Ciudad de México, a diferencia de la legislación nacional, se encuentra prevista la figura del fiscal anticorrupción.

---

<sup>78</sup> Artículo 7 de la *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*, [www.data.consejeria.cdmx.gob.mx](http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx), publicación del 25 de febrero de 2020.

### **2.3.5. Estructura operativa del Sistema Nacional Anticorrupción**

La estructura operativa del Sistema Nacional Anticorrupción, está conformada por la Secretaría Ejecutiva, la Comisión Ejecutiva y el Secretario Técnico.

La Secretaría Técnica, tiene la naturaleza de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, con sede en la Ciudad de México, cuya principal función es servir de apoyo al Comité Coordinador, proveyéndolo de los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Se encuentra formada por los integrantes del Comité Coordinador y presidido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con un Órgano Interno de Control cuya actuación está limitada a las materias de: i) presupuesto; ii) contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; iii) conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; iv) responsabilidades administrativas de servidores público, y; v) transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia.

De igual manera, la Secretaría Ejecutiva tiene un órgano de gobierno con las mismas facultades que la Ley Federal de Entidades Paraestatales confiere a los órganos similares en dichas entidades, entre ella, la de expedir su estatuto de gobierno; también, dicha secretaría, es la encargada de administrar la Plataforma Digital Nacional.

Por su parte, la Comisión Ejecutiva tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones,

está integrada por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana con excepción de su presidente.

Dentro de las atribuciones de esa Comisión, para efecto del presente trabajo, se puede destacar la correspondiente a someter a aprobación del Comité Coordinador las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, pues dentro de dichas políticas se puede proponer la forma en que se utilizará el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.

Por último, el Secretario Técnico es el encargado de dirigir la Secretaría Ejecutiva, nombrado por el órgano de gobierno a petición del presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Entre sus funciones más importantes se encuentran<sup>79</sup>:

- Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité de Coordinación y del órgano de gobierno.
- Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador.
- Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva.

---

<sup>79</sup> Artículo 35 de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

Una vez analizada la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción, se puede ver que, debe ser el Comité Coordinador, como responsable de establecer políticas públicas de combate a la corrupción, el que emita el criterio correspondiente para determinar los alcances de la ejecución de las sanciones administrativas impuestas a servidores públicos en el Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual, podrá recibir propuestas del Comité de Participación Ciudadana a través de la Comisión Ejecutiva.

Ese criterio, corresponderá ser ejecutado por el Secretario Técnico como encargado de la administración de la Plataforma Digital Nacional que, a su vez, contiene el sistema nacional de servidores público y particulares sancionados.

### **CAPÍTULO TERCERO**

## **REGISTRO DE SANCIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS Y SU EJECUCIÓN**

Dentro de las consecuencias de la imposición de sanciones administrativas, se encuentra la ejecución material *stricto sensu*, como en el caso de la suspensión que implica la separación temporal del servidor público de su empleo, cargo o comisión, lo que también tiene como efecto que el responsable deje de recibir su salario por el tiempo que se encuentre separado del cargo.

No obstante, la ejecución de una sanción administrativa tiene otras repercusiones, y es que, resulta verdaderamente importante dejar constancia de esa sanción en el expediente personal del sancionado y en un registro adecuado, registro al que puedan acceder todos aquellos que busquen contratar a un servidor público, esto con la intención de inhibir la ocupación de cargos por quienes hayan sido sancionados por faltas que ameriten una inhabilitación por determinado tiempo.

Esto es así, pues con la intención de salvaguardar la función pública, deben imponerse y ejecutarse las sanciones administrativas con independencia de si dicha persona, al momento de imponerse la sanción, se encuentra ocupando un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Anota Ruiz Esparza:

Las Sanciones Disciplinarias, deben aplicarse con la debida congruencia, sin importar si el servidor público se encuentra en funciones o no, pues lo que debe tomarse en cuenta, es si se le considera administrativamente responsable y merecedor de la imposición de alguna de las previstas en la Ley.

Tal circunstancia, en todo caso, debe tenerse en cuenta para la ejecución de la resolución, de ser posible o no la misma.

Probablemente una sanción impuesta ya no es materialmente ejecutable, como sería la suspensión del empleo, si el servidor público ya no está en funciones, pero esta circunstancia no debe ser impedimento para imponerla.

No puede considerarse ni como eximente de responsabilidad o impedimento para la imposición de la sanción y tampoco como elemento para que la Autoridad Disciplinaria justifique el hecho de imponer una sanción mayor, con la intención de que tenga aplicabilidad o ejecución, pues ello conlleva a una resolución incongruente e ilegal.<sup>80</sup>

En ese entender, es claro que la sanción administrativa debe trascender más allá de los efectos que tiene sobre una persona en particular, debe quedar constancia de que se le sancionó porque su actuar como servidor público no es adecuado o confiable e incluso, en el caso de inhabilitaciones, no es apto para ejercer funciones del servicio público.

Trascendencia que, en sanciones administrativas, abarca no solo el ámbito jurídico sino social, tal como lo expone Reyes Sánchez:

La sanción administrativa no solo es un fenómeno jurídico sino también social: es trascendente en la formación de la cultura cívica y la eficiencia y la eficacia son elementos torales para cumplir con su finalidad extra punitiva, por lo cual éstos deben ser considerados indispensables en el acto administrativo bajo un esquema de racionalidad.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, p. 125.

<sup>81</sup> Reyes Sánchez, Sinuhé, *La Sanción Administrativa*, México, Novum, 2015, p. 181.

Por eso, se considera que, no basta con imponer una sanción a un servidor público cuando infringe los principios que debe observar en el ejercicio de la función pública, sino que es necesario que su ejecución sea eficaz para cumplir con la finalidad de disuasión en la sociedad y, también, evitar que una persona que ha sido declarada no apta para realizar una actividad administrativa, vuelva a contratarse en el servicio público por un tiempo determinado.

### **3.1. SISTEMA NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS Y PARTICULARES SANCIONADOS**

Como ya se señaló con antelación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en su Título Cuarto, prevé la Plataforma Digital Nacional cuyas bases son dictadas por el Comité Coordinador y administrada por la Secretaría Ejecutiva que depende de aquel.

La Plataforma Digital Nacional se conforma por la información que a ella incorporan las autoridades del sistema nacional, está integrado por seis sistemas electrónicos, entre ellos el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, teniendo como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, queden inscritas dentro del mismo y que su consulta esté al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.<sup>82</sup>

Cabe señalar que, según el propio texto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se prevé la inscripción en dicho sistema de sanciones a servidores público y particulares, solo de aquellas impuestas en términos de la Ley

---

<sup>82</sup> Artículo 49 de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

General de Responsabilidades Administrativas, además de hechos de corrupción en términos de la legislación penal.

El sistema en comento no solo prevé sanciones administrativas sino penales, ello, con la finalidad de inhibir la corrupción al interior de la administración pública, lo que tiene un significado interesante, en razón de que no existe obligación de inscribir sanciones administrativas cometidas con anterioridad; es decir, pareciera que las conductas y sanciones impuestas con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no son compatibles con las conductas y sanciones previstas en la ley general vigente, pues el sentido de la actual legislación está encaminada a ir más allá en las conductas desplegadas por los servidor público, en concreto el combate a la corrupción, por lo que, se insiste en la necesidad de emitir un criterio que defina si es posible o no registrar sanciones impuesta con base en la ley federal.

Lo anterior, tiene una relevancia importante, ya que uno de los efectos del registro de sanciones administrativas es contar con una base de datos que permita establecer un antecedente del infractor y también puede tener como consecuencia la justificación para imponer una sanción mayor al servidor público en cuestión. En ese sentido, es necesario determinar si el registro de sanciones que han sido impuestas con base en la ley federal, puede o no registrarse y servir como antecedente para agravar una sanción impuesta por una conducta que, en su caso, no fuera compatible por ser impuesta con base en la ley general.

### **3.1.1. Marco legal**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre autoridades competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades y hechos de corrupción.



En ese contexto, se creó el Comité Coordinador, autoridad que tiene, entre otras, facultades para diseñar y promover políticas integrales en materia de disuasión de faltas administrativas, así como, determinar mecanismos de sistematización y actualización de información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Derivado de las facultades constitucionales con que cuenta el Comité Coordinador, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé a la Plataforma Digital Nacional como herramienta para que dicho comité pueda llevar a cabo esas facultades y la posibilidad de emitir políticas públicas en materia de combate a la corrupción.

El veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional”<sup>83</sup>, a través del cual el Comité Coordinador, instruye al Secretario Técnico a publicar dicho acuerdo y su anexo segundo en el Diario Oficial de la Federación.

Así, se tiene que, el primer anexo del acuerdo en comento, está conformado por un documento visible en la página oficial del Sistema Nacional Anticorrupción, denominado “Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional”<sup>84</sup>, y el anexo segundo se publicó con el propio acuerdo, con la denominación de “Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional”.

---

<sup>83</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 23 de octubre de 2018.

<sup>84</sup> *Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional*, <https://sna.org.mx>.

El primer documento contiene, básicamente, definiciones y algunas directrices de conformación de la plataforma y sus sistemas; se advierte que, la plataforma está definida como un instrumento de inteligencia institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, que busca integrar y conectar aquellos sistemas informáticos que posean datos e información necesaria para el combate a la corrupción.

Resalta que, conceptualmente, en dicho documento se homologa a la Plataforma Digital Nacional con el Sistema Nacional Anticorrupción, pues señala que “mientras el segundo integra y ordena a las instituciones facultadas en el combate a la corrupción, la PDN hace lo mismo con la información y los datos relevantes para ello”<sup>85</sup>.

Es decir, la plataforma como instrumento del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción conecta diversos sistemas que, a su vez, son nutridos de información de los sujetos obligados dependiendo de la materia que se trate.

Por otro lado, las “Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional” son un instrumento legal que materializa las anteriores características y dota formalmente de facultades y obligaciones a la Secretaría Ejecutiva, como la de diseñar talleres de aprendizaje en el uso de la plataforma, debiendo brindar capacitación técnica y de operación a los usuarios, proveedores, concentradores y encargados.

### **3.1.2. Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados**

De acuerdo con el artículo 49 de las “Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional”, el objeto de dicho sistema es permitir que los usuarios tengan acceso a los datos relacionados con sanciones impuestas a servidores

---

<sup>85</sup> *Idem*, p. 21.

públicos y particulares sancionados por la comisión de faltas administrativas, sanciones que pueden derivar de responsabilidades administrativas o penales, dichos datos estarán disponibles para consulta de las autoridades cuya competencia lo requiera.

Ahora, la redacción del artículo 50 de las mismas bases, parece un tanto confusa y contradictoria del principio de inmediatez de la ejecución de sanciones previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero solo respecto a sanciones impuestas por las Secretarías u Órganos Interno de Control por faltas administrativas no graves.

Ello es así, pues en dicho precepto se establece que este sistema incluiría las constancias de sanción e inhabilitación que se encuentren firmes, cuando se hayan impuesto a servidores públicos o particulares por actos vinculados con faltas administrativas graves, esto es, que solo se pueden generar constancias de sanciones que se encuentren firmes.

Sin embargo, como se trató en el capítulo anterior, el artículo 222 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone que las sanciones impuestas por las Secretarías o los Órganos Internos de Control, esto es, aquellas que corresponden a faltas administrativas no graves, deben ejecutarse de inmediato, es decir, no se requiere de la firmeza para que un servidor público pueda ser amonestado, suspendido, destituido o inhabilitado en tratándose de ese tipo de faltas administrativas.

Ahora, la materialización de una sanción administrativa, incluye su registro en el que se asiente su duración, para que pueda ser consultada por alguna autoridad competente y que necesite establecer algún antecedente o saber si una persona se encuentra impedida para su contratación; registro que, en el caso de las sanciones impuestas por faltas graves, por disposición de la ley general, está sujeto

a que previamente adquiriera firmeza, lo que también se encuentra plasmado en las “Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional”.

Sin embargo, por lo que se refiere a sanciones impuestas por faltas no graves, dichas bases parecen limitar su ejecución, por lo menos parcialmente, ya que no prevén la emisión de constancias de sanciones que no se encuentren firmes, dicha situación sí difiere con lo dispuesto en la ley general, en donde se establece la ejecución inmediata.

Entonces, si el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados no incluye las constancias de sanciones impuestas por faltas no graves, no puede hablarse de una ejecución efectiva, ya que se considera que la ejecución incluye todas las consecuencias, como son la afectación directa al sancionado, separándolo del cargo temporal o definitivamente, dejando de pagarle, así como la inscripción y expedición de constancias de sanción para acreditar un antecedente o, en su caso, una imposibilidad para ser contratado en el servicio público, de lo contrario, sin esos efectos, su ejecución queda incompleta.

### ***3.1.3. Efectos del registro de sanciones***

En general, los efectos de las sanciones administrativas son de dos tipos, las consecuencias que reciente directamente el servidor público y el registro que se hace de esa sanción para que sea consultado en el futuro por alguna autoridad que, dentro de sus competencias, requiera establecer un antecedente de sanción o conocer si existe algún impedimento para que pueda ser contratado.

En ese sentido, por lo que hace a los efectos que reciente directamente el sancionado, se refiere a la materialización de la sanción concretamente, esto es, la acción que reciente directamente, ya sea una simple amonestación por su superior jerárquico, la suspensión o destitución del cargo, así como la privación del pago del

salario durante el tiempo de la suspensión y la anotación en el expediente personal del servidor público.

Por otro lado, el registro de sanciones administrativas tiene una trascendencia diferente a aquella que pudiera tener cada una de las acciones referidas en el párrafo anterior, ya que fija un antecedente que puede afectar la vida laboral en el futuro de una persona.

De acuerdo con lo anterior, en las “Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional”, se estableció que las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, esto es, las impuestas por los órganos internos de control, quedarían inscritas para ser consideradas como eventuales reincidentes, pero no serían públicos los registros de esas sanciones.

No obstante, no debe perderse de vista que también pueden imponerse inhabilitaciones como sanciones por faltas no grave, sin embargo, de acuerdo con la redacción de las citadas bases, estas no serían públicas. Esto parece ser una contradicción, ya que, por la naturaleza de esas sanciones, su registro debe ser público, pues constituye un impedimento para que una persona pueda ser contratada en el servicio público al ser de ejecución de tracto sucesivo.

Así, de acuerdo con las bases establecidas por el Comité Coordinador, es claro que existe un efecto para sanciones por faltas graves y uno para sanciones no graves, debido a que en el caso de las primeras, su registro es público y, en el caso de las segundas, solo constituyen un antecedente; empero, se considera que los efectos deben ser los mismos en ambos casos.

### **3.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES A SERVIDORES PÚBLICOS Y SU EJECUCIÓN DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

Como se puede leer, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a diferencia de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece diferentes procedimientos para el caso de faltas graves y faltas no graves, procedimiento que tienen como consecuencia la declaración de la autoridad resolutora sobre la responsabilidad o no del servidor público o particular, y la imposición o no de una sanción o sanciones, según sea el caso.

Esta diversidad de procedimientos atiende en gran medida a que, actualmente las conductas graves están descritas como verdaderos tipos administrativos, constituyendo una descripción clara de la conducta reprochada, ello con la finalidad de combatir la corrupción, cuya resolución y sanción es encomendada a una autoridad diferente de la que investiga y substancia, no dependiente funcionalmente del propio poder ejecutivo, es decir, los tribunales administrativos.

Aunado a lo anterior, es de considerar que, se trate de faltas graves o no graves, la norma contempla diferentes sanciones administrativas, por lo que, para su imposición, las autoridades sancionadoras están obligadas a respetar el principio constitucional de proporcionalidad, pues la sanción debe ajustarse y graduarse dependiendo de la gravedad, daños y otras circunstancias tanto del infractor como de la infracción.

Cabe referir lo que sostiene Rolando Xopa:

...el principio de proporcionalidad atañe a dos momentos, a saber: a) cuando se diseña a partir de la norma sancionatoria se deben incluir elementos

operativos que permitan la adecuación a la conducta ilícita, su gravedad, los daños causados y las circunstancias personales del infractor bajo topes de discrecionalidad represiva, y b) cuando se aplica la sanción el acto autoritario de naturaleza administrativa debe cumplir con requisitos exigidos constitucionalmente y legalmente, como fundamentación y motivación; aun cuando se imponga la sanción mínima, no se razonará su graduación pero sí su imposición. Estas últimas son precisamente la expresión razonada de los elementos que se consideraron para su diseño.<sup>86</sup>

En relación con lo anterior, se debe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su momento estableció criterio en el sentido de considerar al artículo 37, tercer párrafo de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que imponía de *facto* una sanción única (15 días) sin oportunidad de tomar en cuenta los elementos como la gravedad de la conducta, las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes y reincidencia del servidor público; es decir, violentaba dichas garantías por no contener un parámetro mínimo y máximo, con lo que no se podía individualizaba la sanción, pues esta, en todo caso, debía ser proporcional de acuerdo con las circunstancias especiales de dicha conducta.<sup>87</sup>

Tampoco debe perderse de vista, al sancionar y ejecutar dicha sanción, el objeto que persigue su imposición, esto se puede apreciar mejor al leer lo que sostiene Lucero Espinosa, quien refiere como finalidad de las sanciones:<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Roldán Xopa, José, citado por Reyes Sánchez, Sinuhé, *op. cit.*, pp. 146 y 146.

<sup>87</sup> Tesis 170448, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, CCII/2007, México, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, p. 582.

<sup>88</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, México, Porrúa, 2011, p. 51.

a) 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.

b) 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.

c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable o siéndolo es necesario reestablecer el orden jurídico, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como es la destitución, la revocación o cancelación de actos que otorgan derechos, la inhabilitación, el decomiso o la privación de la libertad.

En ese entender, es claro que la finalidad de una sanción, de cualquier naturaleza, es afectar la esfera jurídica del responsable, empero, bajo los parámetros normativos previamente establecidos – de proporcionalidad -, tanto para la imposición como para su ejecución.

Por ello, es necesario revisar las facultades de las autoridades competentes para imponer y ordenar ejecutar sanciones administrativas, de acuerdo con las características propias de cada una.

### ***3.2.1. Autoridades facultadas para imponer sanciones administrativas y su ejecución***

Como se señaló líneas atrás, tratándose de faltas no graves, están facultados para investigar conductas, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad, así como aplicar las sanciones correspondientes, la Secretaría



de la Función Pública y sus equivalentes en las entidades federativas y los órganos internos de control de cada ente público o entidad, según sea el caso.

Facultad que deriva de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 75, y en el artículo 38, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública<sup>89</sup>, numerales donde se establece la facultad de las Secretarías y los Órganos Internos de Control a través de los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, autoridades resolutoras, para sancionar conductas no graves de servidores públicos.

De igual forma, la autoridad resolutora tienen la facultad discrecional de abstenerse de imponer sanciones, siempre y cuando el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave y que el responsable no haya actuado de forma dolosa.

Para la abstención que contempla el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es necesario que los Órganos Internos de Control o la Secretaría de la Función Pública, tengan acceso al registro de servidores públicos sancionados, para que puedan establecer la existencia de un antecedente ya sea de sanción o de una anterior abstención, lo que haría determinar la procedencia o no de dicho beneficio.

Por su parte, las facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para sancionar a servidores públicos por faltas graves y a particulares por actos vinculados con estas, se encuentra prevista en los artículos 78, 81 y 84 de la ley general, respectivamente.

---

<sup>89</sup> Artículo 38, fracción III del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 16 de abril de 2020.

En armonía con los artículos antes citados, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>90</sup> en sus artículos 4 y 37, señala que serán las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, las encargadas de imponer sanciones a servidores públicos y particulares, así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.

En contraste con las facultades de los Órganos Internos de Control, si bien no existe la posibilidad de que el Tribunal se abstenga de sancionar a un servidor público o particulares una vez que ha sido considerado responsable; sí se encuentra prevista la posibilidad de que una persona, servidor público o particular, confiese su responsabilidad con la finalidad de acogerse al beneficio de reducción de sanciones<sup>91</sup>.

Esta confesión, solo podrá hacerse ante la autoridad investigadora y su procedencia estará sujeta a que se cumplan los requisitos siguientes:

1. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad.
2. Que la persona que pretende acogerse a dicho beneficio, esté involucrada en la infracción.

---

<sup>90</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

<sup>91</sup> Artículo 88 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 18 de julio de 2016.

3. Que la persona que confiese su responsabilidad coopere plenamente y de manera continua con la autoridad investigadora y, en su caso, con la substanciadora y resolutora.

4. Que suspenda, en el momento en que la autoridad lo solicite, su participación en la infracción.

Como se ve, la confesión del probable responsable, no inhibe el procedimiento administrativo, simplemente concede al infractor el beneficio de que su sanción se reduzca o que no se le inhabilite, según sea el caso, persistiendo la posibilidad de declararse su responsabilidad al concluirse el procedimiento administrativo.

Empero, cabe señalar también que, si bien la regla general establece que la confesión debe ser ante la autoridad investigadora, también se prevé la posibilidad de confesar una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad, pero, en ese caso, el beneficio de reducción de sanción es significativamente menor.

### ***3.2.2. Amonestación privada o pública***

La amonestación, en cualquiera de sus vertientes, ya sea privada o pública, es el primer nivel de sanción de una conducta infractora, se aplica a servidores públicos que hayan cometido una falta administrativa no grave, esto es, se trata de una sanción cuya imposición es exclusiva de los Órganos Internos de Control, de la Secretaría de la Función Pública y sus homologas en las entidades federativas, su ejecución será inmediata de acuerdo con lo dispuesto en la resolución respectiva.

En la práctica no existe una forma establecida en la que se materialice dicha sanción, anteriormente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada solo se establecía que la amonestación privada o pública debía ejecutarse por el jefe inmediato del sancionado.

En estos casos bastaba con que se hiciera constar la llamada de atención que el jefe inmediato hacia al sancionado para tener por ejecutada la sanción de amonestación, además del antecedente en el expediente personal del sancionado y la anotación de dicha sanción en el registro correspondiente.

Cabe señalar que, tanto en la ley federal abrogada como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no hay distinción alguna entre una y otra sanción, es decir, entre amonestación privada o pública, ni en grado de severidad ni en prelación, al parecer en la práctica la diferencia radica únicamente en la forma de ejecución.

Existen autores que para el caso de amonestaciones públicas, plantean la posibilidad de utilizar el Diario Oficial de la Federación como medio para ejecutar dichas sanciones<sup>92</sup>, no obstante, se considera que esto representa un gasto excesivo, pues es una gran erogación de recursos para publicar una sanción de ese tipo en dicho medio oficial, pues no debe perderse de vista que se trata de una sanción mínima.

En el texto de la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas, no se estableció que instancia sería la ejecutora material de la sanción de amonestación en cualquiera de sus modalidades, por lo que, su materialización debe ceñirse a las reglas comunes de la propia norma general.

En ese entender, en el artículo 77 de la citada ley general, se estableció que corresponde a las Secretarías y a los Órganos Interno de Control, imponer sanciones por faltas administrativas no graves y “ejecutarlas”. Redacción que, evidentemente, rompe con las formas de ejecución previas a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, pues da amplio margen a las autoridades

---

<sup>92</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, p. 53.

resolutoras para ordenar la ejecución de sanciones en la forma en que mejor lo consideren.

En el particular, por las características de la amonestación, al ser una sanción que no necesita de ningún trámite burocrático para aplicarse, pues el servidor público sigue activo en su cargo, puede ser materializada por su jefe inmediato o algún superior jerárquico, lo cual deberá ordenarse en la resolución.

Como se puede deducir, lo anterior, lleva a la autoridad resolutora a analizar diversos elementos, no solo para imponer la sanción sino para estar en posibilidades de ordenar su ejecución directa e inmediatamente, por ejemplo, determinar de quien depende jerárquicamente para ordenar su ejecución.

En la práctica, de acuerdo con información recabada vía plataforma nacional de transparencia, en la respuesta dada a la solicitud de información 0002700427019<sup>93</sup>, se tiene que, por lo que hace a la Secretaría de la Función pública, como dependencia encargada de llevar el registro de sanciones administrativas y concentradora de la información que a ejecuciones se refiere, no existe una forma concreta de llevar a cabo esa sanción, pues en respuesta a dicha solicitud, la unidad encargada de dar contestación solo se remitió al texto de la entonces Ley Feral de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, empero, como ya se señaló, dichos textos no resuelven la cuestión.

Sin embargo, de la información otorgada por diversos Órganos Internos de Control, se puede ver que en algunos casos no hay distinción entre la forma de ejecutar la amonestación privada o la pública, pues se instrumentan actas administrativas sin más distinción; y en otros casos, la distinción consiste en la

---

<sup>93</sup> *Solicitud de Información 0002700427019*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

llamada de atención “amonestación” por oficio notificado por el superior jerárquico al sancionado, para la privada, o en un acto público ante la presencia de testigos, o bien, por medio de la publicación de la sanción en un lugar público en su lugar de trabajo, en el caso de las públicas.

La ejecución de dicha sanción causa cierta controversia, pues al hacer pública la amonestación, no solo a través del registro en el sistema correspondiente, sino al hacerlo frente a compañeros o en publicaciones en su lugar de trabajo, pareciera que se le exhibe; no obstante, la Suprema Corte de Justicia, en criterio aislado sostuvo que la intención de dicha sanción no es desprestigiarlo jurídica y/o socialmente, sino exhortarlo a que no reitere la conducta infringida.<sup>94</sup>

### **3.2.3. Suspensión**

Respecto de dicha sanción, refiere Alberto Gándara: la suspensión, implica la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la Falta, por el término señalado en la resolución, sin derecho a percibir el salario ni las prestaciones que le correspondan.<sup>95</sup>

En términos generales, no se comparte esa conceptualización, pues se considera que toda sanción administrativa impuesta por una falta, grave o no, debe ser ejecutada independientemente de que el servidor público responsable ocupe o no el cargo donde cometió la falta; sin embargo, como se verá más adelante en el presente trabajo, en la práctica dicho criterio se encuentra dividido, llegando incluso a dejar de ejecutar sanciones a servidores públicos por el simple hecho de cambiar de dependencia, lo que se considera es desacorde con la intención de disciplinar a los servidores públicos pues se pueden generar escenarios de impunidad.

---

<sup>94</sup> Tesis 168556, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 418.

<sup>95</sup> Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, p. 127.

Una de las características principales que diferencia a esta sanción de la destitución o inhabilitación, en las que también se separa del cargo al responsable, es la posibilidad del servidor público de reincorporarse a sus funciones una vez concluido el plazo de ejecución, lo que, también, implica la obligación de la dependencia de incorporarlo a su empleo con todas las prestaciones con que contaba al momento de ser suspendido<sup>96</sup>, pues no se extingue la relación laboral entre el Estado y la persona.

En la Ley General de Responsabilidades Administrativas, este tipo de sanción se encuentra prevista tanto para faltas no graves como para faltas graves, diferenciándose en su duración y en el procedimiento que debe llevarse para su ejecución, así como la autoridad que la impone.

En el caso de faltas no graves, los Órganos Interno de Control y las Secretarías pueden imponer la sanción de suspensión a los servidores públicos responsables por un periodo de uno a treinta días naturales, la cual se llevará a cabo de inmediato conforme se disponga en la resolución.

Tratándose de trabajadores de base, se dispone en el artículo 223 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que la suspensión y destitución se ejecutarán por el titular del Ente público correspondiente, ello, con la finalidad de que no sean vulneradas sus condiciones generales de trabajo.

En el caso de faltas graves, la sanción es impuesta por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pudiendo ser de treinta a noventa días naturales.

---

<sup>96</sup> Tesis 2006019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, p. 560.

En los casos en que se aplica esta sanción a servidores públicos, en la propia ley general de responsabilidades, artículo 225, se establece que su ejecución se llevará a cabo hasta que la sentencia en la que se impuso haya causado ejecutoria, dándose vista a su superior jerárquico y a la Secretaría de la Función Pública, esto es, solo procederá la ejecución de la sanción una vez que ya no proceda recurso alguno en su contra o de haberse promovido, se haya resuelto.

Esto último, se encuentra contemplado en las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional<sup>97</sup>, en donde se establece que en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, se incluirán las constancias de sanciones que se encuentren firmes.

Cabe hacer la precisión que, si bien el citado artículo 225 prevé dar vista al superior jerárquico y a la Secretaría de la Función Pública, el artículo 84, fracción I de la misma ley, señala que la ejecución material se realiza por el titular del Ente público correspondiente o por el servidor público competente que por lo regular son aquellos que ejercen funciones en materia de recursos humanos; lo anterior, por ser quienes pueden dar de baja y alta de la nómina a los servidores públicos.

#### **3.2.4. Destitución**

La sanción de destitución implica la separación del cargo del servidor público implicado, no importa si fue impuesta por la comisión de una falta grave o no grave, pues la consecuencia es exactamente la misma, esto es, la terminación de la relación laboral de manera definitiva.

---

<sup>97</sup> [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), publicación del 23 de octubre de 2018.



El principal efecto de la destitución es la disolución del vínculo laboral de manera definitiva<sup>98</sup> e impide que, como en la suspensión, el servidor público pueda regresar a su cargo; no obstante, por ser una sanción de ejecución inmediata y se aplica sobre el cargo que se encuentra ocupando, es posible que el sancionado sea designado en otro cargo distinto al que tenía.

Véase que, siguiendo esa lógica, se piensa que este es el único caso en que la sanción no puede aplicarse en un cargo distinto a aquel donde se cometió la falta, pues la destitución tiene como finalidad la separación del servidor público del cargo que ocupa por haber cometido una falta de tal magnitud que, se considera no apto para seguir ejerciendo las atribuciones que tenía, empero, no impide que pueda ocupar otro distinto o similar.

En otros casos, la destitución se impone juntamente con la sanción de inhabilitación, dado que es por efecto de aquella -la destitución- que, el servidor público no puede regresar al cargo una vez que desaparecen los efectos de la inhabilitación temporal.

Ahora, en la hipótesis del párrafo anterior, se debe considerar que la destitución se impone como complemento de la inhabilitación, en esos casos al estar ligada a la inhabilitación, la intención es separar del cargo que se encuentre ocupando al momento de ser sancionado, ello, para que sea viable la inhabilitación, pues es debatible si la inhabilitación implica o no *per se* la separación del cargo.

Entonces, se tiene que la destitución, como sanción administrativa, en la práctica tiene dos finalidades: *i*) la primera, separar al servidor público de un cargo por considerarse que ha incumplido los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño

---

<sup>98</sup> Tesis 179601, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 1755.

de dicho empleo, cargo o comisión; *ii*) la segunda, se impone conjuntamente con la inhabilitación para separar al servidor público del cargo que esté ocupando en ese momento, y de esa manera se pueda materializar efectivamente la inhabilitación, lo que, además, tiene como efecto natural que el sancionado no pueda regresar al cargo que ocupaba al momento de ser inhabilitado.

En el primer caso, la destitución se impone con la intención de separar a una persona del cargo que ocupa en ese momento y de las atribuciones que ejerce por considerarse que ya no es apta para ejercerlas. En el segundo caso, su imposición está ligada a la inhabilitación y se aplica en cualquier cargo que ocupe al momento de ser sancionado, pues la intención es que dicha persona no pueda ocupar por cierto tiempo un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siendo necesario separarla primero del que ocupa, si es que se encuentra laborando en el servicio público.

También, es pertinente hacer la distinción de la sanción de destitución que nos ocupa en materia administrativa, con aquellas sanciones de carácter estrictamente laboral, las que tienen como consecuencia el cese del servidor público como empleado del Estado, pues ambas devienen de regulaciones distintas y su proceso para imponerlas es distinto, así como las vías en que se pueden impugnar.<sup>99</sup>

Para esta sanción administrativa, tenemos que en caso de faltas no graves, su ejecución se aplicará de inmediato en los términos que se disponga en la resolución respectiva, lo cual se notificará al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, en un plazo no mayor de diez días hábiles; no obstante, en este caso, se considera que la destitución deberá aplicarse por el titular de la dependencia o entidad.

---

<sup>99</sup> Jurisprudencia 911045, *Apéndice 2000*, México, Novena Época, Tomo III, p. 125.

Por lo que respecta a sanciones por faltas graves, una vez que estas hayan causado ejecutoria, el Magistrado correspondiente, dará vista al superior jerárquico y a la Secretaría de la Función Pública.

La redacción anterior pertenece al artículo 225 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, como se puede observar, no implica una ejecución directa, ya que por la naturaleza de la sanción no puede hacerla directamente el superior jerárquico y evidentemente tampoco la Secretaría de la Función Pública, a menos de que sean sus trabajadores, luego, será esa Secretaría de Estado la encargada de gestionar la ejecución con el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

### **3.2.5. Inhabilitación**

La inhabilitación, en términos generales, es una sanción que implica la prohibición de ejercer una profesión o actividad durante el plazo que se establezca en la sentencia respectiva<sup>100</sup>.

Nuestro máximo tribunal, la ha conceptualizado como: “el impedimento absoluto para laborar en la función pública por un tiempo determinado... el servidor público estará impedido para desempeñar cualquier actividad dentro de la función pública por el tiempo que dure la inhabilitación impuesta”.<sup>101</sup>

Esto es, la inhabilitación constituye un impedimento legal para que una persona desarrolle cualquier actividad del servicio público, para que el servidor público que ha sido declarado responsable no pueda ocupar algún cargo, empleo o

---

<sup>100</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, p. 58.

<sup>101</sup> Tesis 2006017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, p. 543.

comisión en la administración pública por determinado tiempo. Su ejecución es de tracto sucesivo.

Es aplicada en sede administrativa por faltas no graves y por el Tribunal de Justicia Administrativa por faltas graves, prácticamente la diferencia radica en la temporalidad, la cual va de 3 meses a 1 año, en el primer caso, y de 3 meses hasta 20 años tratándose de faltas graves.

Así, se tiene que en caso de que los Órganos Internos de Control determinen responsable a un servidor público y decidan imponer como sanción la inhabilitación por haber incurrido en falta no grave, esta no podrá ser menor de tres meses ni exceder de un año, su ejecución será de inmediato conforme se disponga en la resolución.

En el caso de faltas graves, se debe tomar en cuenta la afectación de la falta administrativa, si esta no excede de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá de 1 hasta 10 años, pero si excede esa cantidad se impondrán de 10 a 20 años. No obstante, si se determina que no existió daño, perjuicio, beneficio o lucro alguno, se impondrá de 3 meses a 1 año de inhabilitación.

Como se ve, en el caso de faltas graves, para imponer la sanción de inhabilitación debe realizarse un análisis de los posibles daños y perjuicios causados, así como, si existió un beneficio o lucro derivado de esa conducta; ello, para determinar el tiempo que durará la inhabilitación.

Es la inhabilitación, una de las sanciones más severas, pues implica un impedimento real para que una persona pueda trabajar en el sector público, lo que tienen una trascendencia muy importante, considerando que hay personas que se han desempeñado toda su vida en el servicio público y les sería difícil conseguir empleo en el sector privado.

Ahora, con independencia de que dicha sanción se imponga por faltas graves o no graves, para asegurar su correcta ejecución, la autoridad resolutora deberá determinar si el sancionado se encuentra o no ocupando un cargo en la administración pública. En caso de no estar laborando, bastará con que dicha sanción se inscriba en el registro correspondiente, lo que impedirá su contratación; no obstante, si el sancionado se encuentra ocupando un cargo, primero deberá ser separado de este, lo que implica la imposición, además, de la sanción de destitución.

Como se ve, en ciertos casos, la destitución se aplica como una forma de asegurar la ejecución de la sanción en análisis, pues en sentido estricto, la inhabilitación por sí misma no implica la terminación de la relación laboral, por lo que, es necesario separar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, dado que no sería posible que una persona desarrolle una función pública si se encuentra inhabilitada sin ser separada de su cargo, de ser así no tendría sentido alguno la sanción impuesta.

En general, para que la inhabilitación surta efectos, bastará con que se inscriba en el registro de servidores públicos sancionados para que sea visible el impedimento, lo que deberá llevar a cabo el Órgano Interno de Control o, en su caso, la Secretaría de la Función Pública.

### **3.2.6. Sanción económica**

La sanción económica, es una sanción que solo puede aplicar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que únicamente procede en el caso de faltas administrativas graves. Consiste en imponer una carga económica al responsable, que puede ser de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, así como el pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados.

A partir de la entrada en vigor de la actual legislación en materia de responsabilidades administrativas, esta sanción se volvió exclusiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues no se contempla dentro del catálogo de sanciones a aplicar por los Órganos Internos de Control o por la Secretaría de la Función Pública.

Entonces, actualmente la sanción económica se encuentra reservada para faltas graves cuya hipótesis, en general, está relacionada con conductas identificadas como de corrupción al interior del servicio público, que por lo regular están acompañadas de la obtención de beneficios económicos.

En ese sentido, la sanción debe ser aplicada de tal manera que su monto sea acorde con el daño o perjuicio causado, o bien, con los beneficios o lucro indebido, lo que significa el respeto a los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal que prohíben las multas excesivas y prevén su proporcionalidad, respectivamente.<sup>102</sup>

Por ser una sanción de aplicación exclusiva del tribunal, su ejecución está sujeta a las reglas del artículo 225 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esto es que, solo hasta que la sentencia dictada por el Magistrado correspondiente haya causado ejecutoria se dará vista al Servicio de Administración Tributaria para efectos de su cobro.

Las sanciones económicas, una vez firmes, tendrán el carácter de créditos fiscales y su cobro se hará a través del procedimiento administrativo de ejecución, lo que la convierte en la única sanción en materia de responsabilidades que tiene un procedimiento de ejecución perfectamente determinado.

---

<sup>102</sup> Jurisprudencia 200349, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, p. 19.

### **3.3. CRITERIOS QUE HAN PREVALECIDO EN CUANTO A LA EJECUCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

En cuanto al alcance y ejecución de sanciones administrativas, existen varios criterios, pues como se verá, dentro de la propia administración pública existen dependencias donde no se ejecutan sanciones pues sus titulares consideran que una sanción impuesta por un Órgano Interno de Control de una dependencia o entidad diferente no tiene los alcances para aplicarse en toda la administración pública.

En efecto, ese criterio, tiene que ver con los alcances de las facultades con que cuentan las autoridades resolutoras, pues cada dependencia cuenta con un reglamento interior, donde se prevé la existencia de sus Órganos Internos de Control, cuyos titulares tienen las atribuciones listadas en el reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, pero es fácil entender que estas las ejercen dentro del ámbito de competencia de cada dependencia o entidad a las que están adscritos.

No obstante, se considera que las sanciones administrativas, una vez impuestas, trascienden la esfera jurídica competencial de la autoridad que la impuso, pues el servicio público es uno y dado que se pierde la confianza que el Estado deposita en el infractor para desempeñarlo, es que debe aplicarse la sanción que le fue impuesta. De lo contrario, perdería de todo sentido su imposición, pues para evitar su ejecución bastaría con cambiar de trabajo.

Por eso, es claro que, si una persona ya no es confiable para desempeñarse dentro del servicio público, es decir, para encargarse de una actividad que corresponde al gobierno, no será factible mantenerlo dentro de la estructura gubernamental o darle la oportunidad de que vuelva a ocupar un cargo por determinado tiempo.

### **3.3.1. Criterio en dependencias y entidades del poder ejecutivo**

Como se anotó anteriormente, al interior de la administración pública federal se mantenían básicamente dos criterios:

Uno que implica la ejecución material de una sanción administrativa independientemente de que haya sido impuesta por el Órgano Interno de Control de cualquier dependencia, esto es, aunque no fuera aquella en la que se encontrara adscrito al momento de emitirse la resolución.

Y otro, en el cual solo se consideran ejecutables las sanciones impuestas por el propio Órgano Fiscalizador de la dependencia de adscripción del responsable, a excepción, claro, de la inhabilitación que constituye un impedimento para contratar a una persona.

En ese sentido, de acuerdo con información visible en la plataforma nacional de transparencia, obtenida mediante solicitud de información 0002700239516<sup>103</sup>, donde en el año 2016 la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública manifestó que las sanciones impuestas con base, en ese entonces, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podían ser ejecutadas en el cargo en que se encontrara el responsable al momento de emitirse la resolución, pues la simple circunstancia de cambiar de trabajo no podía dejarla sin efectos.

Lo anterior, tenía como sustento la premisa de que, en el servicio público, era aplicable indiscutiblemente la ley federal citada y las sanciones impuestas con base en esa norma, tenían plena validez, por lo que debían ser ejecutadas.

---

<sup>103</sup> *Solicitud de Información 0002700239516*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.



Empero, en 2018, se realizó una nueva solicitud de información<sup>104</sup>, en la que se pidió a la Secretaría de la Función Pública, informara la cantidad de sanciones administrativas ejecutadas en una dependencia diversa a aquella en que había sido sancionado. En ese sentido, tomando en cuenta lo informado en 2016 por dicha dependencia federal, la respuesta debió ser del 100% de sanciones ejecutadas, pero, no fue así.

En su respuesta en 2018, la Secretaría de la Función Pública entregó una relación en formato Excel, en la que se encontraba, a su vez, la respuesta que dieron los Órganos Internos de Control de varias dependencias y entidades jerárquicamente subordinadas a ella. Respuestas que, en algunos casos contrastaron entre sí, pues hay quien se negó a ejecutar argumentando la existencia de un criterio previo, tal como se explica a continuación.

En su mayoría, se reportó la ejecución se sanciones, y en los menos se informó que no se llevó a cabo, la razón fue porque el servidor público sancionado ya no estaba laborando en la dependencia que recibió la solicitud de ejecución; sin embargo, en cuatro respuestas, dadas por los Órganos Internos de Control de “Presidencia de la República”, “Servicios Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)”, “Centro Nacional de Control de Gas Natural” y “OIC/NAFIN”, se encontró que no se ejecutaron las sanciones impuestas, en razón de que consideraron que la competencia de las autoridades que impusieron dicha sanción no se extendía a la nueva dependencia, por lo que, las autoridades a las que se solicitó la ejecución se declararon incompetentes.

De las anteriores contestaciones, resalta la emitida por “OIC/NAFIN”, que informó que en 2016: “La Titular del Área de Responsabilidades a quien se solicitó gestionar ambas ejecuciones, manifestó que, conforme al criterio de la Dirección

---

<sup>104</sup> *Solicitud de Información 0002700230318*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, no tiene competencia para intervenir en un procedimiento en contra de servidores públicos ajenos a la entidad en la que fue designada”.<sup>105</sup>

Con base en la respuesta anterior, mediante una nueva solicitud de información<sup>106</sup> de septiembre de 2018, en donde se requirió a la Secretaría de la Función Pública entregar versión pública del criterio citado por “OIC/NAFIN”, se obtuvo una serie de oficios, los cuales se encuentran anexos a esa respuesta visibles en la página electrónica de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, que resulta interesante analizar, pues se encuentran una serie de argumentos para no ejecutar sanciones administrativas.

Así, se tiene que mediante oficios NAFIN-OIC-ARQ/06/780/151/2016 y NAFIN-OIC-ARQ/06/780/205/2016<sup>107</sup>, la Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Centro Nacional de Control del Gas Natural, en respuesta a las peticiones de su similar en el Órgano Interno de Control en Nacional Financiera, de ejecutar diversas sanciones impuestas por esta última a personas que, en ese entonces, se encontraban laborando en el Centro Nacional de Control del Gas Natural, señaló que no podía ejecutar dicha sanción, basándose en los siguientes argumentos torales:

- La existencia de un criterio previo de la Secretaría de la Función Pública, que hacía improcedente la petición de ejecutar la sanción solicitada, mismo que deviene obligatorio por línea de mando.
- El artículo 17 constitucional, prevé que la autoridad solo puede realizar lo que le esté permitido por la ley, máxime si no existe un dispositivo legal que

---

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> *Solicitud de Información 0002700260318*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

<sup>107</sup> *Ibidem.*

de competencia a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades para intervenir en un procedimiento administrativo de responsabilidades instruido en contra de servidor público ajeno a la entidad a la cual fue designado.

- Por el contrario, los Titulares de las Áreas de Responsabilidades solo tienen competencia para instruir los procedimientos a servidores públicos de la entidad a la que fueron designados. Competencia que, según considera la Titular que suscribió los oficios, no se puede extender para su ejecución a otra dependencia o entidad que no sea a la cual se encuentre adscrito el servidor público sancionado, esto, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

- Pretender buscar y seguir a todo servidor público en cada rincón de la Administración Pública para la ejecución de una amonestación pública deviene de un acto persecutorio y violatorio de garantías del individuo.

También, es necesario tener presente el criterio que, señaló la Titular en comento, fue emitido por la Secretaría de la Función Pública y sirvió de sustento a sus contestaciones, mismo que a esa fecha se encontraba vigente por no existir algún otro que lo superara, del cual se desprenden los argumentos siguientes:

- En estricto apego al principio constitucional de exacta aplicación de la ley, en la entonces Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no se establecía expresamente cuales eran los alcances y efectos materiales respecto del ámbito de ejecución en el espacio, de las sanciones de amonestación pública o privada, suspensión y destitución.

- Considerar la ejecución de las sanciones de amonestación pública o privada, suspensión y destitución, en cualquier dependencia en que se encuentre laborando el sancionado, implicaría transgredir el principio de exacta aplicación de la ley, al introducir a través de las resoluciones

sancionadoras, consecuencias jurídicas que no se encuentran contempladas en ninguna disposición legal.

- Sin embargo, en el caso de inhabilitaciones y sanciones económicas, dicha ley sí establecía reglas claras para su aplicación de la primera y para la segunda al convertirse en créditos fiscales su ejecución estaba garantizada por la autoridad fiscal.

- En ese sentido, la inhabilitación es la única sanción que se extiende a todo el servicio público, esto es que, es ejecutable en cualquier dependencia o entidad en la que se desempeñe el servidor público infractor, pues su finalidad es restringir, temporalmente, la capacidad de una persona para ocupar un cargo público y si no se encuentra activo su registro impedirá que ingrese al servicio público.

En dicho criterio, se concluyó:

Por todo lo anterior, se concluye que en tratándose de la ejecución de las sanciones de AMONESTACIÓN, de SUSPENSIÓN y de DESTITUCIÓN, serán ejecutadas por el jefe inmediato y el titular de la dependencia o entidad en la que se cometieron los hechos irregulares que generaron la imposición de las sanciones, siendo el caso de que, si dichas sanciones administrativas no pudieran ejecutarse en virtud de que el servidor público sancionado ya no labore en la dependencia o entidad en la que cometió la infracción, es incuestionable que la inscripción de la sanción en el Registro de Servidores Públicos Sancionados a que aluden los artículos 24 y 40, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sería el único efecto a otorgarles, buscando con ello inhibir las

conductas ilícitas de los servidores públicos, aspirando con ello a consolidar de esa manera la señalada finalidad disciplinaria.<sup>108</sup>

De lo anterior, se desprende que, por lo menos al momento de la contestación a las solicitudes de información que aquí se han sintetizado, en las entidades y dependencias de la administración pública federal no existía claridad en los criterios de ejecución de sanciones, pues una parte ejecutaba sin tomar en cuenta el criterio de Función Pública y, otra parte, se negaba a materializarlas basándose en ese criterio, a pesar de que, según el propio texto, no era vinculante.

En 2019 se corroboró a través de una nueva solicitud de información, que aun persistía la falta de un criterio unificador, pues se reportaron Órganos Internos de Control que consideraban improcedentes la ejecución de sanciones impuestas por contralorías de otras dependencias basadas en el criterio de la Secretaría de la Función Pública, respuesta contenida en la solicitud 0002700377019.<sup>109</sup>

Por último, en 2020 mediante una nueva solicitud de información 0002700020020<sup>110</sup>, la Secretaría de la Función Pública señaló desconocer cualquier criterio emitido por esa misma dependencia en anteriores administraciones; sin embargo, mediante recurso de revisión se logró obtener una respuesta más concreta, y si bien la dependencia insistió en no tener un criterio específico, proporcionó la contestación que dio a un Órgano Interno de Control que le cuestionó

---

<sup>108</sup> *Ibidem.*

<sup>109</sup> *Solicitud de Información 0002700377019*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

<sup>110</sup> *Solicitud de Información 0002700020020*, visible en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

sobre la ejecución de sanciones a servidores públicos cuando ya no ocupen el cargo en el que cometieron la falta administrativa.<sup>111</sup>

En esa contestación, básicamente se reconoció la inexistencia de directrices claras para ejecutar sanciones y se emitió una interpretación “no vinculante” de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora, si bien es cierto, los Órganos Internos de Control de acuerdo con las facultades previstas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública a través de sus diferentes reformas, cuentan con competencia para instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa en la dependencia, entidad u órganos administrativos desconcentrados en que sean designado, esa competencia al imponer y ejecutar sanciones administrativas no debe limitarse a esa dependencia, entidad u órgano administrativo desconcentrado.

Ello es así, pues no debe perderse de vista la naturaleza constitucional del derecho disciplinario en materia administrativa, que tiene como finalidad proteger el servicio público, a través de la disciplina de sus operadores, esto es, los servidores públicos.

En ese entender, si el servicio público es una actividad del Estado, la cuál puede ser ejercida por diferentes autoridades, su protección no debe limitarse a solo una dependencia, entidad o autoridad que desarrolle esa actividad.

---

<sup>111</sup> Se agregan dichas contestaciones como anexos, pues al ser información proporcionada en cumplimiento a una sentencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, no se encuentra visible de manera pública.

Así que, *grosso modo*, podemos partir de la idea de que, si una persona ha sido sancionada porque se acreditó que faltó a los principios constitucionales que deben regir en el servicio público, se considera que debe ser sancionado con independencia del área del gobierno del Estado donde se encuentre laborando, o sea, su ejecución debe procurarse, pues con ella se cumple la finalidad del derecho sancionador en materia administrativa.

Además, si bien las facultades y competencia previstos en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública efectivamente limitan la actuación de los Órganos Internos de Control a las dependencia o entidades en las que se encuentran adscritos, esto es solo para instrumentar el procedimiento de responsabilidad previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues las sanciones una vez impuestas se vuelven ejecutables, ya que se busca proteger y garantizar la correcta actuación en el servicio público, el cual a pesar de prestarse en diferentes oficinas públicas, es la manifestación activa del Estado y se debe salvaguardar en cualquier instancia, por el bien común.

Por eso, es necesario considerar que, la sanción administrativa, una vez impuesta, indiscutiblemente trasciende la competencia de las autoridades resolutoras, pues si bien la falta administrativa se comete en el ejercicio de un cargo administrativo, existió una autoridad competente -para declararlo responsable- que determinó necesario imponerle una sanción correctiva.

#### **3.4. PROPUESTA DE LA EMISIÓN DE UN CRITERIO POR EL COMITÉ COORDINADOR PARA LA EJECUCIÓN EFECTIVA E INSCRIPCIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Ante la falta de algún instrumento legal que unifique el criterio de ejecución de sanciones, el ejercicio de las facultades con que cuenta el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para implementar políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los

órdenes de gobierno competentes en la prevención, detención, control, sanción y disuasión de hechos de corrupción y faltas administrativas<sup>112</sup>, puede ser viable para la emisión de una política pública que lleve a cabo ese propósito.

Ello, pues la responsabilidad prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de diseñar, promocionar y evaluar políticas públicas de combate a la corrupción tiene como contraparte la obligación de ser adoptada por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México.

Dichas políticas, a diferencia de las recomendaciones públicas, son de orden público y su implementación por todos los entes públicos está prevista en la propia ley general en su artículo 6, segundo párrafo.

Ahora, para dimensionar el alcance de esa atribución con que cuenta el Comité Coordinador, también se debe tener en cuenta, *grosso modo*, lo que implica la creación de una política pública.

En la doctrina, se pueden encontrar diversas definiciones de política pública que, como señalan Arias y Herrera:

...algunas resaltan las decisiones o no decisiones del gobierno para la gestión de conflictos sociales; unas hablan de interacción entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno al tratamiento de los problemas colectivos; otras definiciones se refieren a las relaciones de poder, a la mediación de los intereses diversos, a los procesos de negociación y conciliación entre grupos opuestos.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Tapia Tovar, José, *op. cit.*, p. 158.

<sup>113</sup> Arias Torres, Daniela y Herrera Torres, Hugo Amador, *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo*



De igual manera, Arellano y Blanco, apuntan como características de las políticas públicas, las siguientes:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras, al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.<sup>114</sup>

En concreto, una política pública implica la acción del gobierno que, está encaminada a solucionar algún problema identificado en la sociedad; en nuestro caso, al hablar de políticas públicas de combate a la corrupción, podemos incluir la emisión de un documento que unifique el criterio de todas aquellas autoridades sujetas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para ejecutar

---

*del gobierno del Estado de Michoacán, México 2003-2010*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 35 y 36.

<sup>114</sup> Arellano Gault, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 28.

sanciones administrativas una vez que han sido impuestas por una autoridad competente.

Es decir, la intención no es interferir en el procedimiento previsto en dicha ley general, ya sea en la investigación, substanciación o resolución, lo que se pretende es que, una vez desahogado el procedimiento de responsabilidad y determinada legalmente una sanción administrativa, esta pueda materializarse eficientemente con un criterio uniforme, que podría adoptarse a través de una política pública, lo cual es facultad del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

La creación de un documento como parte de una política pública, implicaría la obligación de los operadores de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de aplicarlo, con lo que se lograría la ejecución efectiva de sanciones administrativas y, consecuentemente, la inhibición de conductas que vayan en contra de los principios constitucionales inherentes al servicio público.

### **3.5. PROPUESTA**

Proponer un texto normativo completo, implicaría la utilización de técnicas legislativas, lo que implicaría todo un trabajo independiente, por eso solo se proponen algunos elementos muy concretos que, se considera, deben tomarse en cuenta en la emisión de un criterio de ejecución de sanciones administrativas.

Esos elementos son:

- La inclusión en la Plataforma Digital Nacional de todas las sanciones administrativas impuestas por autoridad competente, a través del sistema nacional de servidores públicos particulares sancionados, con independencia de que sean graves o no.

- El acceso de cualquier autoridad a ese sistema, a efecto de que puedan tener en cuenta los antecedentes de cada servidor público, esto previo a contratar a una persona en el servicio público o al momento de emitir una resolución sancionadora.
- La vinculación del sistema nacional de servidores públicos particulares sancionados, con el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, o en su caso, la creación de un registro de altas y bajas de servidores público, a efecto de que se pueda verificar en el menor tiempo posible si la persona sancionada se encuentra o no ejerciendo un cargo público, por lo menos en la administración pública.
- La obligación de las autoridades sancionadoras de consultar el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, o en su caso, del registro de altas y bajas en la administración pública correspondiente, para ordenar la ejecución en la dependencia o entidad donde se encuentre laborando la persona sancionada.
- La posibilidad de que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, pueda solicitar la ejecución de una sanción si por alguna razón no se ha llevado a cabo. En este caso, será necesario establecer un tiempo determinado y razonable para que, una vez que la autoridad que en primer lugar esté obligada a dar seguimiento a su ejecución no lo haga, el Comité pueda procurar esa ejecución.

También, se deberá establecer sanciones a la autoridad que, sin una causa justificada, no procure la debida ejecución de una sanción administrativa; así mismo, crear un sistema de seguimiento de ejecución de sanciones administrativas.

## CONCLUSIONES

1. El derecho disciplinario en materia administrativa es necesario para controlar y disciplinar a los servidores públicos como operadores de la función pública, esto resulta indispensable dado que el servicio público es la forma en que el Estado cumple con sus fines, por lo que debe ser protegido por ser una actividad en favor de la colectividad.

2. Para conceptualizar adecuadamente al derecho disciplinario en nuestro país, hay que tener en cuenta un conjunto de elementos que le dan forma, como son: la existencia de principios emanados del orden constitucional, la obligación de los servidores públicos de ajustarse a esos principios, la existencia de tipos administrativos, un procedimiento que tenga como consecuencia sancionar a quien sea considerado responsable y la materialización efectiva de la sanción impuesta.

3. La vinculación de conductas ilícitas con faltas administrativas de servidores públicos, protege el servicio público no solo de las personas que tienen una relación laboral con el Estado, sino que lo protege de particulares cuando interactúan con ellos, es decir, se pretende proteger la función pública del Estado, tanto de servidores públicos como de particulares, en favor del bien común.

4. Si bien el derecho penal y el derecho administrativo disciplinario son expresiones de la facultad sancionadora del Estado, su impacto social es diferente, ya que mientras el primero protege bienes inherentes a la persona, como la vida o la propiedad; el segundo protege el servicio público.

Por eso, puede decirse que, la sanción administrativa tiene como finalidad la disciplina de los servidores públicos y, recientemente, de particulares que se relacionen con ellos en ciertas actividades administrativas, para prevenir, corregir y disuadir a otros sobre las prácticas que afecten la función administrativa, de ahí la importancia de que las sanciones sean ejecutadas para evitar impunidad y combatir efectivamente la corrupción.

5. Dentro de las atribuciones con que cuenta el Sistema Nacional Anticorrupción está el diseño y promoción de políticas públicas, lo cual pertenece concretamente al Comité Coordinador, precisamente para, según establece la constitución, prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial las causas que las generan.

Lo cual debe reflejarse en un instrumento que asegure la ejecución de las sanciones administrativas y sus alcances al interior de la administración pública, incluyendo su registro, mismo que podrá ser utilizado por autoridades de cualquier nivel de gobierno.

6. Se considera que, si el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados no incluye la emisión de constancias de sanciones impuestas por faltas no graves, no puede hablarse de una ejecución efectiva de todas las sanciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que su ejecución incluye todas las consecuencias, que van desde la afectación que sufre directamente el sancionado hasta el registro en un sistema en el que se puedan emitir constancias de sanción.

7. Bajo ese mismo supuesto, se considera que todas las sanciones deben ser públicas, ya que la disciplina al interior de la administración pública es de interés general.

8. Se parte de la idea de que, una vez impuestas, las sanciones administrativas, excepto la destitución cuando se impone como consecuencia de pérdida de la confianza de la capacidad del servidor público, trasciende el cargo que se ocupe en la administración pública, por lo que, debe ejecutarse indiscutiblemente de donde se encuentre laborando.

Ello, en atención a que el servicio público es único y debe protegerse en cualquiera de sus modalidades, ya que, si una persona ha sido declarada responsable por no observar los principios constitucionales inherentes al servicio público, es claro que, con un cambio de trabajo no se corrige su actuar, por lo que debe ser sancionado para cumplir con la finalidad del derecho disciplinario.

9. Dada la existencia de diversos criterios para ejecutar las sanciones administrativas, se considera que es necesario la emisión de un instrumento que obligue a las diversas autoridades encargadas de aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas a adoptar un criterio unánime con la finalidad de proteger el servicio público a través de la disciplina de sus operadores, los servidores públicos.

10. Se considera que lo anterior puede alcanzarse con la emisión por parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de una política pública, la cual implicará la obligación de las autoridades encargadas de aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la intención de que se tenga un criterio que asegure la ejecución de las sanciones impuestas.

## FUENTES DE CONSULTA

### LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, 1995, pp. 106.

ARELLANO GAULT, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, pp. 63.

ARIAS TORRES, Daniela y Herrera Torres, Hugo Amador, *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México 2003-2010*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 200.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12 Edición, México, Porrúa, 1999.

CASTELAZO, José R, *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2014, pp. 269.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo y Díaz Reyes, Irene, *Control, Fiscalización y Transparencia*, México, Novum, 2013, pp. 283.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp. 167.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª Ed, México, Porrúa, 1993, pp. 506.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, México, Porrúa, 2011, pp. 167.

MARINA JALVO, Belén, *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, 2ª ed., España, Lex Nova, 2001, pp. 395.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, pp. 68.

REYES SÁNCHEZ, Sinuhé, *La Sanción Administrativa*, México, Novum, 2015, pp. 194.

RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara, *Derecho Disciplinario Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2017, pp. 213.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 26 edición, México, Porrúa, 1993, pp. 533.

TAPIA TOVAR, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017, pp. 233.

ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel, ¿La naturaleza Jurídica de la Seguridad Pública corresponde a la de un Servicio Público? El caso de México, *Actualidad de los Servicios Públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 512.

## **CRITERIOS**

Jurisprudencia 174326, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

Tesis 2013954, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 441.



Tesis 200154, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo III, abril 1996, p. 128.

Tesis 2017127, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 55, tomo IV, junio de 2018, p. 3117.

Jurisprudencia 2022311, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, publicación viernes 23 de octubre de 2020, 10:33 horas.

Tesis 2013954, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 441.

Tesis 2020037, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, México, Décima Época, Tomo VI, junio de 2019, p. 5361.

Jurisprudencia 163548, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXXII, octubre de 2010, p. 281.

Jurisprudencia 169424, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, México, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 722.

Tesis 170448, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, CCII/2007, México, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, p. 582.

Tesis 2006019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, p. 560.

Tesis 179601, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 1755.

Tesis 2006017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, p. 543.

Jurisprudencia 200349, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, p. 19.

Tesis 168556, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 418.

Jurisprudencia 911045, *Apéndice 2000*, México, Novena Época, Tomo III, p. 125.

## **ARTÍCULOS**

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, "Elementos para definir las sanciones administrativas", *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1999, pp. 323-334.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, "El Derecho Disciplinario como Disciplina Jurídica Autónoma", *Revista Derecho Penal y Criminología*, volumen XXXIII, número 95, julio-diciembre, 2012, pp. 51-68, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/3420>.

## **SITIOS**

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

*Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa\\_LGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf).

<https://www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta?q=amparo%2054%2F2016>.

*ACUERDO por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).*

*Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).*

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corruptcion-onu.html>.*

*Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, <http://www.diputados.gob.mx>.*

*Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, [www.data.consejeria.cdmx.gob.mx](http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx).*

*Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional, <https://sna.org.mx>.*

*Solicitud de Información 0002700239516, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.*

*Solicitud de Información 0002700230318, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.*

*Solicitud de Información* 0002700260318,  
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

*Solicitud de Información* 0002700377019,  
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

*Solicitud de Información* 0002700020020,  
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

# **ANEXOS**

**MTRA. ERIKA LILAVATI MÉNDEZ MUÑIZ**  
**TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL**  
**ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA**  
**PROCURADURÍA AGRARIA**

En atención a la consulta planteada en el correo electrónico que antecede y por instrucciones del Director General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial, me permito realizar las siguientes consideraciones:

Respecto al primer planteamiento consistente en:

*“Las sanciones impuestas por el Área de Responsabilidades en un procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ¿pueden ejecutarse en una dependencia o entidad distinta a aquella en la que laboraba el servidor público cuando cometió la irregularidad administrativa por la que fue sancionado...” (Sic)*

Los artículos 21 fracción III y 30 párrafo primero de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, establecen lo siguiente:

*“ARTÍCULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*...*

*III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

*ARTÍCULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.*

*...” (Sic)*

De los preceptos legales en cita, se desprende que una vez emitida la resolución sancionatoria, se debe notificar al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, que corresponda para efectos de su ejecución, la cual se llevará a cabo de manera inmediata, sin que de dichas disposiciones se desprenda que la sanción tenga que ser ejecutada necesariamente en la dependencia o entidad en la que se cometió la falta administrativa reprochada.

Luego entonces, atendiendo al principio general en derecho que reza *“donde el legislador no distingue, no debemos distinguir”*, es posible señalar que la ejecución de la sanción impuesta se puede efectuar en la dependencia o entidad en la que el servidor público sancionado se encuentre desempeñando algún empleo, cargo o comisión, independientemente de si se trata del mismo centro de trabajo en que cometió la falta sancionada o se trata de otro distinto, siempre que sea **dentro del servicio público**.

Por lo tanto, esta área consultiva coincide con el criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación al emitir la tesis aislada ***“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA SON APLICABLES AUN CUANDO AL***

**MOMENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN EL INFRACTOR YA NO SE ENCUENTRE LABORANDO EN EL SERVICIO PÚBLICO”,** en el sentido de que el hecho de que se impongan sanciones a un servidor público derivado de un procedimiento de responsabilidad administrativa instruido en su contra, que ya no se encuentre prestando sus servicios en la dependencia o entidad en la cual se le sancionó, no debe considerarse un impedimento legal ni mucho menos material para que dicha sanción sea ejecutada en sus términos, pues pudiera ocurrir el caso de que el servidor público al que se le impuso dicha sanción *-independientemente del tipo de sanción-*, renuncie o deje el cargo público que desempeñe con la intención de abstraerse de la responsabilidad en que incurrió por haber cometido una falta administrativa.

Lo anterior, en virtud de que el Estado y la sociedad están interesados en que todas las personas servidoras públicas cumplan con sus obligaciones, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y demás principios que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a la aplicación de las sanciones que correspondan, motivo por el cual las sanciones impuestas a las personas servidoras públicas así como su ejecución, son de orden público e interés social, como así lo han determinado los Tribunales Colegiados de Circuito en la tesis de rubro: **“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA QUE REGULAN TANTO EL PROCEDIMIENTO COMO LA APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, SON DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL”.**

Por lo tanto, en opinión de esta Dirección de Asesoría y consulta se estima viable que la autoridad que haya impuesto la sanción administrativa, solicite el auxilio del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal donde se encuentre laborando la persona servidora pública sancionada, para el efecto de ejecutar la sanción impuesta y evitar que quede impune la falta administrativa de que se trate.

Asimismo, respecto al cuestionamiento consistente en: *“¿Se impone la o las sanciones únicamente para efectos de registro, por tratarse de un ex servidor público, entendiéndose la(s) misma(s) ejecutada(s) al momento de su inscripción en los sistemas correspondientes, así como en los registros de la dependencia o entidad en donde laboró?”*, se precisa que sólo en el caso de que la persona sancionada ya no se encuentre laborando en el servicio público, únicamente deberá realizarse la inscripción de la sanción correspondiente en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, así como en su respectivo expediente personal; sin embargo, se reitera que si el sancionado se encuentra laborando en alguna otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, distinta a aquélla en la que laboró cuando cometió la falta imputada, se deberán realizar las gestiones necesarias para proceder a la ejecución material de la sanción impuesta.

No omito señalar, que la presente opinión se realiza sin perjuicio de las atribuciones legales de los Titulares de los Órganos Internos de Control y los de las áreas que los integran, para pronunciarse sobre los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo Quinto del *“Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2017, ad litteram:

**“QUINTO.-** *Los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, así como los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del estado y los*

*de las empresas productivas subsidiarias de las mismas, incluyendo a sus delegados, así como los titulares de sus respectivas áreas, conocerán, atenderán y resolverán los asuntos que se encuentren en el ámbito de su competencia y será de su estricta responsabilidad la forma de atención y resolución de los mismos”.*

Por último, resulta oportuno reiterar que las consideraciones vertidas en el presente correo, se emiten en carácter de opinión no vinculatoria y con fundamento en el artículo 67, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública vigente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

**Mtra. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda.**  
**Directora de Asesoría y Consulta.**  
**Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial.**  
**20003000 Extensión 2202.**



**De:** Erika Lilavati Mendez Muniz <[erika.mendez@pa.gob.mx](mailto:erika.mendez@pa.gob.mx)>

**Enviado el:** lunes, 4 de mayo de 2020 03:33 p. m.

**Para:** Martínez García Fernando <[fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx](mailto:fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx)>

**CC:** Laura Jessica Cortazar Moran <[laura.cortazar@pa.gob.mx](mailto:laura.cortazar@pa.gob.mx)>

**Asunto:** CONSULTA DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES

**Mtro. Fernando Martínez García**

Director General de Responsabilidades y  
Verificación Patrimonial de la Secretaría  
de la Función Pública:

[fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx](mailto:fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx)

En atención al artículo 66, fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril del presente año, por este medio solicito su opinión respecto de lo siguiente.

1. Las sanciones impuestas por el Área de Responsabilidades en un procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ¿pueden ejecutarse en una dependencia o entidad distinta a aquella en la que laboraba el servidor público cuando cometió la irregularidad administrativa por la que fue sancionado?
  - o ¿Se impone la o las sanciones únicamente para efectos de registro, por tratarse de un ex servidor público, entendiéndose la(s) misma(s) ejecutada(s) al momento de su inscripción



en los sistemas correspondientes, así como en los registros de la dependencia o entidad en donde laboró?

Lo anterior, el contenido del artículo 13, párrafos primero, segundo y tercero, así como 16, fracciones I a IV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente hasta el 18 de julio de 2017, que establece las sanciones que se aplican en caso de responsabilidad administrativa, así como la forma en que se ejecutarán las mismas, como sigue:

*"ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*I.- Amonestación privada o pública;*

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

*III.- Destitución del puesto;*

*IV.- Sanción económica, e*

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

*Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas 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 de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.*

*En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.*

**ARTICULO 16.-** *Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:*

*...*

*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, 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*

*...."*

Y tomando en consideración la tesis que a continuación se cita:

Época: Novena Época

Registro: 166079

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Octubre de 2009

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.1o.A.176 A

Página: 1639

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA SON APLICABLES AUN CUANDO AL MOMENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN EL INFRACTOR YA NO SE ENCUENTRE LABORANDO EN EL SERVICIO PÚBLICO.** Una vez que en el procedimiento respectivo se considera administrativamente responsable a un servidor público, inmediata e inexcusablemente se hace merecedor de la imposición de alguna de las sanciones previstas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, restando únicamente a la autoridad individualizar la sanción atendiendo a los elementos a que hace referencia el numeral 14 de dicha ley, sin que de lo dispuesto por este último dispositivo se advierta que uno de los aspectos a considerar para tal efecto sea si al momento de la emisión de la resolución de responsabilidad administrativa el infractor continúa o no laborando en el sector público, de lo que se concluye que tal circunstancia, en su caso, sería un aspecto a considerar al ejecutar la resolución, pero de ninguna forma puede considerarse como una eximente de responsabilidad o un impedimento para la imposición de la sanción, ni mucho menos que afecte la validez de la resolución que se dicta en el procedimiento administrativo correspondiente, máxime que el infractor deberá cumplir la sanción aun cuando ésta se cumpla en el desempeño del nuevo cargo que ocupe, en caso de que reingrese al servicio público. Además, de considerar como cierta la afirmación de que si un servidor público ya no labora dentro del servicio público al momento en que se emite la resolución en la que se le finca responsabilidad administrativa, es un obstáculo para que la autoridad le imponga una sanción, aun cuando ya se le haya considerado

administrativamente responsable de la comisión de la conducta infractora, podría llegarse al extremo de que cualquier servidor público contra el cual se haya instaurado un procedimiento por el indebido ejercicio de sus funciones, renuncie o deje el cargo que ocupa en el servicio público con la única finalidad de evadir la sanción que se le pudiera imponer. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Revisión fiscal 409/2009. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 21 de agosto de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Óliver Chaim Camacho.

Agradezco de antemano la opinión que emita.

MTRA. ERIKA LILAVATI MÉNDEZ MUÑIZ  
TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL  
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA  
PROCURADURÍA AGRARIA  
[erika.mendez@pa.gob.mx](mailto:erika.mendez@pa.gob.mx)

**MTRA. ERIKA LILAVATI MÉNDEZ MUÑIZ**  
**TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL**  
**ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA**  
**PROCURADURÍA AGRARIA**

En atención al correo electrónico que antecede y por instrucciones del Director General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial, me permito realizar las siguientes consideraciones en calidad de opinión no vinculatoria, conforme a las atribuciones previstas en el artículo 67, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el pasado 16 de abril de 2020.

Sobre el primer cuestionamiento, resulta conveniente señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevé algún procedimiento específico para la ejecución de las sanciones impuestas por faltas no graves, como acontecía anteriormente con el artículo 16 de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, con el propósito de atender la consulta planteada, se estima necesario tomar en consideración los artículos 208, fracción XI, 222 y 223 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 53, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que se transcriben a continuación para pronta referencia:

**LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

*“Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:*

...

*XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.”*

*“Artículo 222. La ejecución de las sanciones por Faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los Órganos internos de control, y conforme se disponga en la resolución respectiva.”*

*“Artículo 223. Tratándose de los Servidores Públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del Ente público correspondiente.”*

**LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

*“Artículo 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

*Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedará registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.”*

(énfasis añadido)

Del análisis integral y funcional de los artículos antes transcritos, podemos desprender que en la resolución sancionatoria se deben disponer las medidas tendientes a la ejecución de

las sanciones impuestas por la comisión de faltas no graves, para lo cual se deberá considerar la notificación al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad de que se trate, para que proceda a la ejecución inmediata de la amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación decretada, según se trate, así como llevar a cabo su inscripción en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, para efectos de su eventual reincidencia.

De tal manera que, corresponde a la autoridad resolutora determinar las acciones que estime necesarias para la ejecución de las sanciones, para lo cual se recomienda atender a la naturaleza de la sanción impuesta, de tal manera que, si se trata de una amonestación pública o privada, podría notificar al superior jerárquico de la persona sancionada para que proceda a su ejecución material, mientras que respecto de la suspensión, destitución o inhabilitación, podrá notificar al titular de la dependencia o entidad, para que gire las instrucciones a las áreas que estime competentes, tendientes a cumplimentar la resolución administrativa, según se estime pertinente.

Respecto al segundo cuestionamiento que realiza sobre si las sanciones administrativas por faltas no graves pueden ser ejecutadas por el Órgano Interno de Control en una dependencia o entidad distinta a aquella en la que laboraba el servidor público cuando cometió la irregularidad administrativa por la que fue sancionado, me permito reiterar lo señalado mediante correo electrónico de fecha 6 de mayo de 2020, en el sentido de que la ejecución de las sanciones administrativas se puede efectuar en la dependencia o entidad en la que el servidor público sancionado se encuentre desempeñando algún empleo, cargo o comisión, independientemente de si se trata del mismo centro de trabajo en que cometió la falta sancionada o se trata de otro distinto, siempre que sea dentro del servicio público.

Lo anterior, en virtud de que los artículos 208, fracción XI, 222 y 223 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas transcritos con antelación, no establecen en forma expresa que las sanciones impuestas por faltas administrativas no graves tengan que ser ejecutadas necesariamente en la dependencia o entidad en la que se cometió la falta administrativa atribuida, por lo que, atendiendo al principio general en derecho que reza *“donde el legislador no distingue, no debemos distinguir”*, es posible señalar que su ejecución se puede efectuar en una dependencia o entidad distinta a aquélla en la que el servidor público sancionado se encontraba laborando al momento de cometer la falta administrativa, siempre que sea dentro del servicio público.

Ello es así, toda vez que el Estado y la sociedad están interesados en que todas las personas servidoras públicas cumplan con sus obligaciones, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y demás principios que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a la aplicación de las sanciones que correspondan, motivo por el cual las sanciones impuestas a las personas servidoras públicas así como su ejecución, son de orden público e interés social, como así lo han determinado los Tribunales Colegiados de Circuito en la tesis de rubro: ***“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA QUE REGULAN TANTO EL PROCEDIMIENTO COMO LA***

**APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, SON DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL”.**

Bajo este contexto, el hecho de que se impongan sanciones a un servidor público que ya no se encuentre prestando sus servicios en la dependencia o entidad en la cual se le sancionó, no debe considerarse un impedimento legal ni mucho menos material para que dicha sanción sea ejecutada en sus términos, pues pudiera ocurrir el caso de que el servidor público al que se le impuso dicha sanción, renuncie o deje el cargo público que desempeñe con la intención de abstraerse de la responsabilidad en que incurrió por haber cometido una falta administrativa, como incluso así lo ha determinado el Poder Judicial de la Federación en la tesis aislada **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA SON APLICABLES AUN CUANDO AL MOMENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN EL INFRACTOR YA NO SE ENCUENTRE LABORANDO EN EL SERVICIO PÚBLICO”**.

Por lo tanto, en el supuesto de que el servidor público sancionado por una falta no grave se encuentre laborando en una dependencia o entidad pública distinta a aquella en donde cometió la conducta reprochable, se estima viable que la autoridad que haya impuesto la sanción administrativa, solicite el auxilio del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal donde se encuentre laborando la persona servidora pública sancionada, para el efecto de ejecutar la sanción impuesta y evitar que quede impune la falta administrativa de que se trate.

No omito señalar, que la presente opinión se realiza sin perjuicio de las atribuciones legales de los Titulares de los Órganos Internos de Control y los de las áreas que los integran, para pronunciarse sobre los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo Quinto del *“Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2017, ad litteram:

*“QUINTO.- Los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, así como los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del estado y los de las empresas productivas subsidiarias de las mismas, incluyendo a sus delegados, así como los titulares de sus respectivas áreas, conocerán, atenderán y resolverán los asuntos que se encuentren en el ámbito de su competencia y será de su estricta responsabilidad la forma de atención y resolución de los mismos”.*

Por último, resulta oportuno reiterar que las consideraciones vertidas en el presente correo, se emiten en carácter de opinión no vinculatoria.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo con mis mejores deseos de bienestar.

Atentamente,

**Mtra. Sandra Elizabeth Gutiérrez Zepeda.**  
**Directora de Asesoría y Consulta.**  
**Dirección General de Responsabilidades y Verificación Patrimonial.**  
**20003000 Extensión 2202.**



**FUNCIÓN PÚBLICA**

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**De:** Erika Lilavati Mendez Muniz <[erika.mendez@pa.gob.mx](mailto:erika.mendez@pa.gob.mx)>  
**Enviado el:** martes, 26 de mayo de 2020 03:56 p. m.  
**Para:** Martínez García Fernando <[fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx](mailto:fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx)>  
**CC:** Laura Jessica Cortazar Moran <[laura.cortazar@pa.gob.mx](mailto:laura.cortazar@pa.gob.mx)>  
**Asunto:** Consulta ejecución de sanciones LGRA

**Mtro. Fernando Martínez García**  
Director General de Responsabilidades y  
Verificación Patrimonial de la Secretaría  
de la Función Pública:  
[fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx](mailto:fernando.martinez@funcionpublica.gob.mx)

En atención al artículo 66, fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril del presente año, por este medio solicito su opinión respecto de lo siguiente.

1. Las sanciones impuestas por faltas administrativas **No graves** en un procedimiento de responsabilidad administrativa de conformidad a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, deben ser ejecutadas por la Secretaría o el Órgano Interno de Control, en este caso **¿cuál es el procedimiento que se debe realizar, para que ejecutar las sanciones impuestas ante la dependencia o entidad a la que pertenece el servidor público sancionado?**
2. **¿pueden ser ejecutadas por el Órgano Interno de Control en una dependencia o entidad distinta a aquella en la que laboraba el servidor público cuando cometió la irregularidad administrativa por la que fue sancionado?**

Lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tratándose de faltas no graves, se podrán imponer las siguientes sanciones:

Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, **la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán** las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En el mismo sentido, establece el diverso 77, párrafo primero de la Ley General en cita: “Corresponde a las Secretarías o a los Órganos Internos de Control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y **ejecutarlas**”, entendiéndose que dicha facultad se delega a los Órgano internos de control en cada dependencia o entidad, sin que de dicha disposición se desprenda el procedimiento para realizar dicha ejecución, a diferencia de lo que se establecía en el artículo 16 de la derogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**ARTICULO 16.-** Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

...

*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, 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*

....”

Por otro lado, el artículo 99, fracción I, numeral 16 del Reglamento Interior de la secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de julio de dos mil diecisiete, así como el diverso 38, fracción III, numeral 19, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el dieciséis de abril del dos mil veinte, en el Diario Oficial de la Federación, en su parte conducente señalan:

**“ARTÍCULO 99.-** Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los Órganos Internos de Control tendrán respecto de las Dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados, las Entidades o la Procuraduría en la que sean designados, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos Órganos, las facultades siguientes:

I. Los titulares de las Áreas de Responsabilidades las siguientes:

[...]

16. Las demás que les confieran otras disposiciones jurídicas y aquellas funciones que le encomienden el Secretario y el titular del Órgano Interno de Control correspondiente...”

**“Artículo 38.-** Las personas titulares de las áreas de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, Quejas, Denuncias e Investigaciones y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control tienen respecto de las Dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados, o las Entidades en las que sean designados, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos Órganos, las facultades siguientes:

[...]

III. Las personas titulares de las Áreas de Responsabilidades:

...

19. Las demás que les confieran otras disposiciones jurídicas y aquellas funciones que le encomiende la persona titular de la Secretaría y la persona titular del Órgano Interno de Control correspondiente.”

Sin que de los citados artículos, se advierta o establezca alguna normatividad secundaria para la ejecución de las mismas, además lo que se advierte en la jurisprudencia que a continuación se cita:

Novena Época 171633  
Segunda Sala  
Tomo XXVI, Agosto de 2007  
Pag. 571  
Jurisprudencia(Administrativa)

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA. LA FACULTAD PARA IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO Y SU EJECUCIÓN AL SUPERIOR JERÁRQUICO.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica su jurisprudencia 2a./J. 108/2005, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA. ES FACULTAD DEL SUPERIOR JERÁRQUICO IMPONER LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN, TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.", porque de la interpretación del artículo 56, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que la finalidad del legislador al establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) tramitará el procedimiento administrativo de responsabilidad y exhibirá las constancias al superior jerárquico del servidor público, fue para que éste sea quien ejecute las sanciones correspondientes, las cuales deberán ser impuestas por el titular del Órgano de Control Interno de la dependencia o entidad en la que labore el servidor público al concluirse el procedimiento administrativo relativo.

Varios 2/2007-SS. Solicitud de modificación de jurisprudencia. Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.

Tesis de jurisprudencia 141/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de agosto de dos mil siete.

Nota: La tesis 2a./J. 108/2005 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 492.

Agradezco de antemano la opinión que emita.

MTRA. ERIKA LILAVATI MÉNDEZ MUÑIZ  
TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL  
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA  
PROCURADURÍA AGRARIA  
[erika.mendez@pa.gob.mx](mailto:erika.mendez@pa.gob.mx)