



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

"ANALISIS DE LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD COMO ELEMENTO A CONSIDERAR PARA SANCIONAR AL SERVIDOR PUBLICO INFRACTOR, EN TERMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

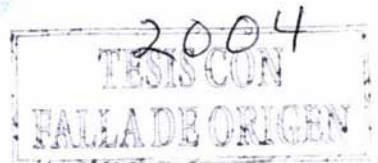
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDGAR ALAN PAREDES GARCIA



ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO 1. EL ESTADO

1.1. <i>El Estado y el Derecho.....</i>	3
1.2. <i>La Función Pública.....</i>	9
1.3. <i>De las funciones que desempeña el Estado.....</i>	11
1.3.1 <i>La función Ejecutivo-Administrativa.....</i>	14
1.3.2. <i>La función Legislativa.....</i>	19
1.3.3. <i>La función Judicial.....</i>	19

## CAPÍTULO 2. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. <i>La naturaleza del servidor público y su relación con el Estado.....</i>	22
2.2. <i>Los principios que rigen su desempeño en el Servicio Público.....</i>	30
2.2.1. <i>El principio de legalidad.....</i>	30
2.2.2. <i>De honradez.....</i>	30
2.2.3. <i>De lealtad.....</i>	30
2.2.4. <i>De imparcialidad.....</i>	30
2.2.5. <i>De eficiencia.....</i>	32
2.3. <i>Las obligaciones de los servidores públicos.....</i>	32
2.4. <i>La Responsabilidad de los servidores públicos.....</i>	36
2.4.1. <i>Responsabilidad política.....</i>	49
2.4.2. <i>Responsabilidad penal.....</i>	53
2.4.3. <i>Responsabilidad civil.....</i>	56
2.4.4. <i>Responsabilidad administrativa.....</i>	59

## CAPÍTULO 3. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. <i>Las autoridades competentes para aplicar el procedimiento administrativo disciplinario.....</i>	63
3.2. <i>La incoación del procedimiento.....</i>	64

3.3. La substanciación del procedimiento.....	69
3.3.1. La citación a la audiencia al presunto responsable.....	69
3.3.2. La audiencia.....	72
3.3.3. La resolución.....	72
3.4. Las sanciones.....	76
3.4.1. La amonestación.....	78
3.4.2. Suspensión.....	79
3.4.3. Destitución.....	79
3.4.4. Inhabilitación.....	80
3.4.5. Sanción Económica.....	82

#### **CAPÍTULO 4. DE LOS ELEMENTOS A CONSIDERAR AL IMPONER LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

4.1. Del arbitrio administrativo de la autoridad sancionadora.....	87
4.2. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado.....	90
4.3. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.....	91
4.4. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor.....	91
4.5. Las condiciones exteriores y medios de ejecución.....	93
4.6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.....	94
4.7. La gravedad de la responsabilidad.....	95

#### **CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

5.1. Propuesta de reformas a los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	111
---	-----

**CONCLUSIONES.....118**

**BIBLIOGRAFÍA.....120**

## INTRODUCCIÓN

Probablemente uno de los mayores triunfos de las luchas que han venido encabezando las sociedades organizadas en épocas anteriores, y aún en el presente siglo, ha sido el lograr la transición de la concepción del Estado absolutista al sometimiento del Estado al Derecho, donde el marco legal en el que se desarrolla la Función Pública así como el de la actuación de los gobernados se encuentra preestablecido en un sistema jurídico imperante, en el que se delimitan y salvaguardan los derechos de la población y se establece la competencia de los órganos de autoridad.

El desempeño de la Función Pública inherente al Estado es desarrollada a través de sus órganos de autoridad, los cuales se integran por un elemento objetivo –competencia-, y otro subjetivo –servidor público-, sin que ello implique escisión entre dichos elementos, ya que en todo caso los actos y hechos por ellos emitidos corresponden de manera directa al Estado.

En esa base, encontramos que los servidores públicos más que fungir como representantes del Estado forman una parte integral en su organización, por lo que el órgano, cuya existencia se actualiza por la creación jurídica que el Derecho impone al establecerlo en los ordenamientos jurídicos, donde se le otorga una determinada competencia, sólo puede manifestarse a través de los servidores públicos, individuos que expresan su existencia.

Si bien es cierto que en principio la actuación de las autoridades se presume se lleva a cabo de buena fe y siempre con el objetivo último de satisfacer el interés colectivo, no siempre se ajusta a los ordenamientos en que se funda, lo que deriva en la violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden al propio Estado.

Así, encontramos que en el marco jurídico vigente, se contempla un sistema normativo encargado de regular el ámbito de las obligaciones a cargo de los

servidores públicos, y en caso de incumplimiento a las mismas, imponerle la sanción correspondiente.

Lo anterior se actualiza con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 2001, sin embargo, respecto a los elementos a considerar para determinar la responsabilidad del servidor público sujeto a procedimiento, específicamente por cuanto hace a la gravedad de la responsabilidad, han existido lagunas y confusiones, siendo aplicable sólo al incumplimiento de determinadas obligaciones enumeradas en su arábigo 8, y sin contar con una figura jurídica que la complemente y la haga más equitativa, como lo serían las atenuantes de la responsabilidad.

El tema toral a que se constriñe el presente trabajo de investigación, lo constituye esencialmente el análisis de la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, con el objeto de proponer una serie de modificaciones a la Ley, para que sea correctamente valorada en atención a las circunstancias de modo, tiempo y lugar que sucedieron al cometerse la infracción de mérito, así como la forma y grado de intervención del agente en la comisión de la conducta infractora, además de incluir en el texto legal vigente la aludida figura de las atenuantes.

## **CAPÍTULO 1**

### **EL ESTADO**

*1.1. El Estado y el Derecho, 1.2. La Función Pública, 1.3. De las funciones que desempeña el Estado, 1.3.1. La función Ejecutivo-Administrativa, 1.3.2. La función Legislativa, 1.3.3. La función Judicial.*

#### **1.1. El Estado y el Derecho**

La transición del Estado absolutista al Estado de Derecho no ha sido menos que compleja, en ella, se ha visto en la necesidad de modificar elementos muy intrínsecos de su naturaleza, ya que en su concepción absolutista se caracterizaba por la figura del monarca, donde no existía mayor poder que el de él, ni voluntad alguna que pudiera oponerse a la suya, incluso se llegó a pervertir tanto esta figura, al grado de llegar a concebir al monarca como el representante de Dios en la Tierra, y como tal el monarca era la Ley, no podía ser juzgado, ya que no se equivocaba.

De tal forma, que en ese proceso histórico no era factible considerar que el Estado pudiera ser responsable de la afectación que causara a sus gobernados en su devenir, ya que como lo precisamos con antelación, el monarca ostentaba un poder absoluto, siendo dotado de infalibilidad por mandato divino, por lo tanto, no es de extrañarse que el principio imperante era el de una irresponsabilidad absoluta del Estado.

Sin embargo, como todo proceso histórico, cumple con un lapso temporal de vida, y así, con el paso del tiempo fueron surgiendo nuevas ideologías que dieron paso a un avance en todos los ámbitos, ya sea político, social, y desde luego en el jurídico, desechando el imperio del monarca por el del derecho, como estandarte que demarcara la directriz hacia una transición social que modificara principalmente la relación entre la



población y el gobierno, haciendo surgir a la luz los denominados derechos subjetivos<sup>1</sup>, mismos que para el jurista Chiovenda constituyen; *"la expectativa de un bien de la vida, garantizada por la voluntad del Estado."*<sup>2</sup>

Muchas son las teorías que se han formulado respecto de la naturaleza y conformación del Estado, circunstancia que no constituye propiamente la parte toral del presente estudio.

En tanto, únicamente cederemos la palabra al destacado jurista Serra Rojas, para quién el Estado; *"... es el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, con un ente público superior, soberano y coactivo (...) se integra u organiza con una población –elemento, o grupo social sedentario, permanente y unificado- asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."*<sup>3</sup>

El Estado moderno<sup>4</sup> es producto de un largo proceso de evolución social, y surge como una respuesta a las crecientes y complejas necesidades de la población, donde se reviste al ente público de un poder por encima de todas las demás formas de poder imperantes en la sociedad, que se otorga para hacer cumplir la voluntad general, aún contra la voluntad de los particulares.

Si bien es cierto que en la concepción del Estado moderno, éste sigue ostentando todo un cúmulo de facultades que lo colocan en una posición muy superior respecto de sus gobernados, no debemos olvidar que su mayor triunfo radica en el sometimiento del Estado al Derecho, cambiando la forma de poder omnipotente que ostentaba, por una división de poderes en diferentes órganos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, que delimitara su autoridad a las facultades legalmente conferidas para cada uno de ellos.

---

<sup>1</sup> Para García Máynez el derecho subjetivo es una función del objetivo, entendiéndolo como el permiso derivado de la norma. "Introducción al Estudio del Derecho", 48ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 36.

<sup>2</sup> Citado por García Máynez, obra citada, p. 242.

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés, "Ciencia Política", 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 283.

<sup>4</sup> Considerándolo en su concepción de Estado Democrático.

Por lo tanto, en la actualidad el Estado sólo justifica su existencia en la medida de que da cabal cumplimiento a sus fines, que en última instancia se constriñe en asegurar el bien común, esto es, atender a las necesidades de la sociedad o interés general.

Ciertamente, los fines del Estado no deben ser concebidos como abstracciones ideales, por el contrario, constituyen la cristalización de los ideales y necesidades que dieron paso a las diferentes luchas que el pueblo ha protagonizado, por lo tanto la voluntad popular ha puesto a su disposición todo un cúmulo de facultades para que los órganos que lo conforman puedan dar efectivo cumplimiento a las referidas necesidades.

Dicha meta es alcanzada a través del desarrollo de una diversidad de actividades, las cuales, para el jurista Gabino Fraga se configuran como; *".. el conjunto de actos materiales y jurídicos, operacionales 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."*<sup>5</sup>

Como se desprende de la anterior cita en el sistema jurídico contemporáneo impera el principio de que los órganos del Estado, así como las facultades que al efecto se otorgan a éstos, son creadas en beneficio de los gobernados, tal y como lo consagra el numeral 39 de nuestra Carta Fundamental al establecer que; *"Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."*

*"Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como estructura social, la cual no vive per se, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla."*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 13.

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, "Derecho Administrativo Especial", Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1999, p.407.

En esa base, encontramos a los órganos de autoridad, como la creación jurídica por la cual se actualiza la ingerencia del Estado en los múltiples ámbitos en los que incursiona, al ser dotados de competencia para desarrollar las facultades legalmente conferidas por el legislador.

Delgadillo Gutiérrez, en tratándose de los órganos del Estado, distingue entre capacidad y competencia al mencionar que; *"Es importante distinguir el término de capacidad que normalmente se emplea cuando se refiere a las facultades de los particulares, pero tratándose de funcionarios u órganos del Estado, tal atribución recibe el nombre de competencia. El que un órgano tenga competencia, significa que se encuentra facultado para realizar los actos que el ordenamiento jurídico le confiere."*<sup>7</sup>

Es de entenderse por órgano de autoridad, al ente de hecho o de derecho que emite actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, y que para ello, no precisa ocurrir ante diverso órgano jurisdiccional, ni del consentimiento del gobernado. De lo que se desprende que órgano de autoridad es todo aquel ente que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

En mérito de lo anterior, es dable manifestar que el concepto de acto de autoridad debe concebirse, esencialmente, por exclusión de los actos de particulares. Por lo que resulta especialmente importante delimitar los elementos que distinguen un acto de otro, de tal forma, es viable acudir a los lineamientos establecidos en la teoría general del derecho respecto de las relaciones jurídicas de coordinación, y de supra a subordinación.

En ese orden de ideas, tenemos que las relaciones de coordinación son entabladas entre particulares, y que su desarrollo se actualiza en un plano de igualdad, y así, para

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", 1er. Curso, Editorial LIMUSA/NORIEGA, México, 1999, p. 75.

dirimir las controversias que se susciten entre ellos<sup>8</sup>, se crean en la ley los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones podemos considerar las reguladas por el derecho civil, mercantil, agrario y laboral.<sup>9</sup>

Por otra parte, las relaciones de supra a subordinación son las que se desarrollan entre los gobernantes y gobernados, siendo, que los primeros actúan en un plano superior a los segundos citados, con la primicia del beneficio del orden público y del interés social que representa; por lo que se encuentran reguladas por las normas de derecho público, sin que por ello se abandone la existencia de los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca, en el ámbito ordinario, el procedimiento contencioso-administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos, mientras que en el parámetro constitucional el juicio de amparo.<sup>10</sup>

En ese sentido, el jurista Briseño Sierra considera que; *"... puede pensarse varios caminos para establecer el control, pero de ellos sin disputa, es el proceso el único donde democráticamente, autoridad y demandado se encuentran en plano de igualdad, de acción, pueden razonar, probar y conseguir que un tercero imparcial decida imperativamente."*<sup>11</sup>

Siendo, que el tipo de relaciones que se suscitan en este ámbito se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar del gobernante<sup>12</sup>, ya que el órgano del Estado,

---

<sup>8</sup> Debemos recordar que el Estado moderno ha abandonado el antiguo principio de hacerse justicia por sí mismo, reservándose al efecto la función jurisdiccional, tal y como se establece en el artículo 17 Constitucional.

<sup>9</sup> Uno de los elementos distintivos más representativos en éstas relaciones, radica en el hecho de que las partes involucradas deben acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes para que se imponga de manera coactiva la voluntad que ante ellos expongan, recordando que ambas partes se encuentra en un mismo nivel.

<sup>10</sup> Lucero Espinoza, en su obra titulada "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", se pronuncia en el sentido de que estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como finalidad la revisión de la legalidad de la actuación administrativa con el propósito de encauzarlo dentro del marco legal.

<sup>11</sup> Briseño Sierra, Humberto, "Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federales y Distrital Mexicanos", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, p. 34.

<sup>12</sup> El jurisconsulto Calzada Padrón, expone que como parte integrante de los derechos humanos, pero más allá del "individuo" o de lo que particulariza el título primero, capítulo I de la Constitución actual, es denominado "De las Garantías Individuales". Cfr., Calzada Padrón, Feliciano, "Derecho Constitucional", Editorial HARLA, México, 1997, p. 112.

como hemos precisado con antelación, impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales, o tomar en consideración la voluntad del gobernado al que pudiese afectar en su esfera jurídica el acto de autoridad.

De lo expuesto bien pueden advertirse como elementos distintivos de un órgano de autoridad, los siguientes:

- La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con los gobernados.
- Que esa relación, encuentra su origen en la ley, dotando al órgano de autoridad de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.
- Que con motivo de esa relación emite actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que pueden llegar a afectar la esfera legal del gobernado.
- Que para emitir esos actos no requiere de acudir a los órganos jurisdiccionales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado.

Ya hemos hablado un poco de la concepción actual del Estado y de su sometimiento al Derecho, así como de sus órganos de autoridad, lo cual nos lleva a abordar la segunda parte del tema sujeto a estudio en el presente apartado, siendo éste la relación del Estado y el Derecho.

Consideramos que un Estado de Derecho, no debe ser concebido únicamente como la existencia de un sistema normativo imperante en él; sino por el contrario, dicho sistema debe regular todas las conductas sociales, con especial atención a las que se encargan de ejecutar el poder público, donde se establezcan facultades expresas, y un límite a sus facultades discrecionales, pero que en ambos casos se busque siempre

respetar las garantías fundamentales del gobernado, como lo son la igualdad y la seguridad jurídica.

*El sometimiento del Estado al Derecho; "... implica que la actuación de la administración y de los administrados sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo ese orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos.*<sup>43</sup>

De lo anterior se desprende, que para poder considerarse en un auténtico Estado de Derecho, no sólo implica la existencia de un sistema normativo establecido que regula primordialmente las relaciones entre el gobernante y el gobernado, del cual puedan derivar derechos públicos subjetivos ya sea para una u otra parte, sino que además, deben contemplar en sus haberes los medios legalmente establecidos para poder hacer exigible el cumplimiento de dichos derechos subjetivos.

## **1.2. La función Pública**

En principio, el Estado se vio reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y atribuciones, los cuales se constreñían principalmente a funciones de policía, de ahí que se le llegó a denominar Estado-gendarme, donde se abstenía de intervenir en la esfera de actuación de las particulares, sin más intromisión que mantener el orden entre ellos.

Sin embargo, el gobierno de una comunidad se vuelve cada día más complejo. No solo es el crecimiento demográfico lo que lo propicia sino que, junto a él, se multiplican fenómenos que representan presiones que no pueden ignorar quienes rigen los destinos de una sociedad organizada.

---

<sup>43</sup> Delgadillo Gutiérrez, obra citada, p. 83.

De tal forma, el Estado tuvo que dejar de lado su posición "pasiva", e incursionar no sólo en la regulación del orden interno y la defensa de sus fronteras, además, adquirió el papel de ente regulador de las actividades económicas que se desarrollan dentro de la esfera jurídica de su competencia, ocupándose al efecto de atender las cada vez mayores necesidades de sus gobernados, como lo son los servicios de salud, seguridad y justicia.

Para el cumplimiento de sus propósitos fundamentales, vemos al Estado actuar de muy diversas formas e incursionar en múltiples ámbitos, ejerciendo las atribuciones inherentes a la Función Pública.

Por Función Pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, tal ejercicio en definitiva lo realiza a través de personas físicas, donde el servidor público se identifica con el órgano de la Función Pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

En virtud de que en el presente apartado nos encontramos realizando un estudio de la Función Pública, es menester delimitar la naturaleza de las actividades, atribuciones, y cometidos del Estado, que si bien se encuentran estrechamente relacionadas con ella, no constituyen sinónimos, en esa tesitura, tenemos que 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."<sup>14</sup>

Para el destacado jurista Gabino Fraga; *"El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o no puede hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."*<sup>15</sup>

Por otra parte, encontramos a los cometidos, como las diferentes actividades o

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2001, p.13.

<sup>15</sup> obra citada, p. 26.

tareas encomendadas a las diferentes entidades estatales, conforme a la legislación vigente.

El desarrollo de la Función Pública que desempeña el Estado es llevada a cabo por medio de sus órganos competentes, en donde se expresa mediante la emisión de diversos actos, en efecto; *".. el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Es por ellos que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones y procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido."*<sup>16</sup>

### **1.3. De las funciones que desempeña el Estado**

En términos generales podemos englobar las funciones que desempeña el Estado, en los tres grandes ramos de la división de poderes prevista en el numeral 49 Constitucional, es decir, el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial, en los que se llevan a cabo todo un cúmulo de actividades, las cuales pueden cristalizarse mediante la emisión de leyes, acuerdos, autos, decretos, resoluciones, entre otros.

El desempeño de las funciones estatales implica el desarrollo de un procedimiento previsto en ley, que es de entenderse este último término como, *"el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización."*<sup>17</sup>

De tal forma, encontramos que la teoría sobre las funciones del Estado, y sobre los poderes a los que se han conferido el desempeño de estas, se ha definido primordialmente desde tres aspectos, que a continuación presentamos:

---

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto/ Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1997, p. 29.

<sup>17</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 37.



- FUNCION LEGISLATIVA.
- FUNCION EJECUTIVO-ADMINISTRATIVA.
- FUNCION JURISDICCIONAL.

No obstante que la teoría de la división de poderes de Montesquieu<sup>18</sup>, pudiera parecer que congenia con los apartados antes apuntados, no podemos dejar de considerar que en ocasiones, un Poder de la Unión desempeña funciones que en el papel parecieran propias de uno distinto, a guisa de ejemplo podemos mencionar la función jurisdiccional, que en esencia es propia del Poder Judicial, y que sin embargo tenemos en el caso del juicio político substanciado y resuelto por el Congreso de la Unión, o bien los Tribunales Administrativos localizados dentro del marco del Ejecutivo Federal, como ejemplos del desempeño de la función jurisdiccional por órgano diverso del Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, la división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema inflexible<sup>19</sup>, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.

Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, de *motu proprio* arrogarse facultades que corresponden a

---

<sup>18</sup> Luis Montesquieu, citado por Harióu, nos dice que en todo Estado hay tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva que depende del Derecho civil. Por la primera de ellas, el príncipe o el magistrado crea leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se le denomina la potestad de juzgar; y a la otra la potestad ejecutiva del Estado. Cfr., Harióu, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Editorial Ariel, Barcelona, 1991, pp. 238-237.

<sup>19</sup> En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes.

otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder.

Para que sea válido desde el punto de vista Constitucional que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.<sup>20</sup>

Con el objeto de distinguir a que órgano atribuir las diversas funciones estatales, existen principalmente dos criterios, el formal y el material.

De tal forma, desde el enfoque formal, es decir, desde el punto de vista del órgano que la realiza, todas las funciones del Poder Ejecutivo habrán de ser consideradas como administrativas, las del Legislativo legislativas, y las del Judicial jurisdiccionales, donde no se considera la naturaleza de la actividad para determinar su naturaleza, sino el órgano del cual emanan. Como se puede apreciar, esta limitada perspectiva dista mucho de resolvernos la problemática que nos atiende.

Por su parte, el enfoque material hace alusión a la esencia misma del acto, al aspecto intrínseco de la función, empleando al efecto un criterio objetivo que no considera al órgano del cual proviene la actuación, sino por el contrario, habrán de considerarse funciones legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales, según tenga las características que se han atribuido a cada función.

---

<sup>20</sup> Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Una vez precisado lo anterior, procederemos a realizar un breve estudio de las funciones legislativa, ejecutivo-administrativa, y jurisdiccional desarrolladas por el Estado.

### 1.3.1. La función Ejecutivo-Administrativa

Respecto de la función Ejecutivo-Administrativa, desde el enfoque formal encontraremos que es la desarrollada por el Ejecutivo Federal, el jurista Berthelemy, citado por Gabino Fraga la considera como; *"... la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley."*<sup>21</sup>

Nuestra Carta Fundamental, en su capítulo tercero "del Poder Ejecutivo", dispone en su numeral 80, que; *"(...) se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

Por lo cual tenemos a la figura del Presidente de la República, como titular del poder Ejecutivo Federal, que entre otras atribuciones y obligaciones, el artículo 89, fracción I, le confiere la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en tanto, consideramos que la función del Presidente de la República reviste un matiz ejecutivo-administrativo, al ser el titular de la administración pública federal, así como tener la obligación de ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Sin embargo, resulta de explorado derecho que el Estado moderno, caracterizado por su complejidad, y en su ineludible obligación de atender las cada vez más crecientes

---

<sup>21</sup> Obra citada, p. 56.

necesidades colectivas de sus gobernados, resultaría ilógico considerar que una sola persona pudiera dar efectivo cumplimiento a las obligaciones y potestades inherentes al Poder Ejecutivo Federal.

A este respecto, el jurista Calzada Padrón considera que; *"El ejercicio del poder Ejecutivo requiere también de una serie de órganos y mecanismos (...), para que, sin delegar facultades "unipersonales del Presidente de la República", éstas puedan ejercer en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la Administración Pública. De tal manera, dividida en dos instituciones –las centralizadas y las paraestatales-, cada una tiene sus propias dependencias y sus funciones bien delimitadas, como parte del trabajo de colaboración que realizan con el Presidente de la República."*<sup>22</sup>

De tal forma, encontramos que la Administración Pública Federal, -en términos del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, se encuentra conformada por la administración centralizada y la paraestatal, siendo, que la primera se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por su parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales del crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

No obstante que para el desempeño de sus atribuciones a los órganos integrantes de la Administración Pública Federal, les son conferidos todo un cúmulo de atribuciones y obligaciones, e inclusive en determinados casos cierta autonomía, no debemos olvidar que en todo caso siguen siendo parte de la misma.

El desempeño de la Función Ejecutivo-Administrativa se lleva a cabo en observancia de una serie de procedimientos establecidos en los dispositivos legales

---

<sup>22</sup> Calzada Padrón, Feliciano, "Derecho Constitucional", Editorial Harla, México, 1997, p.269.

especiales en la materia, los cuales, además de contemplar derechos para los gobernados, hacen las veces de limitantes de la actividad del Estado, como en la especie podemos considerar a los principios de legalidad y seguridad jurídica, mismos que por su importancia y trascendencia se encuentran consagrados a rango Constitucional.

. De tal forma, *"Se puede identificar la actuación de la administración expresada a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico; y a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de la voluntad de la administración, se denominan actos administrativos."*<sup>23</sup>

En efecto, una de las formas más usuales del desempeño de la función ejecutivo-administrativa, se actualiza mediante la emisión de los denominados actos administrativos, donde la autoridad de mérito, en forma unilateral manifiesta la voluntad del órgano del Estado de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.

De tal forma, es importante delimitar la figura del acto administrativo, como especie dentro del género de los actos jurídicos, siendo, que para Villa Toranzo; *"en un sentido muy general llamamos actos jurídicos a todos los modos de realización de los supuestos jurídicos y por hechos jurídicos se entiende a los sucesos temporales y especialmente localizados, que provocan, al ocurrir, un cambio en la realidad jurídica existente"*<sup>24</sup>, por otra parte, para Castrejón García el *"acto jurídico, es la manifestación de voluntad que produce consecuencias de derecho, se define como la voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico."*<sup>25</sup>

Por su parte, Serra Rojas considera al acto administrativo como, *"un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreto y ejecutivo, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto -*

<sup>23</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis H., "Elementos de Derecho Administrativo", 1er. Curso, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., México, 1989, p. 169.

<sup>24</sup> Villa Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 333.

<sup>25</sup> Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo I", Editorial Cárdenas Editor, México, 2000, p. 345.

*la Administración Pública-, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*<sup>26</sup>

Para Lucero Espinosa, "(...) el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa."<sup>27</sup>

En atención a lo expuesto, podemos considerar al acto administrativo, como una de las formas más representativas de la manifestación de la voluntad de la autoridad en el desempeño de la función Ejecutivo-Administrativa, con el objeto de crear, reconocer, modificar, extinguir o transmitir una situación jurídica, produciendo efectos concretos y siempre con la finalidad última de satisfacer el interés general.

Ya que nos encontramos abordando lo concerniente a la Función Administrativa, la cual puede llevarse a cabo mediante la emisión de un acto administrativo, que implica un procedimiento previsto en ley para su creación es importante esclarecer la diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, ante lo cual externamos nuestra afinidad con lo expuesto por el jurista Nava Negrete el cual considera que el procedimiento administrativo, "(...) es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa"<sup>28</sup>, manifestando que el proceso administrativo, "es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal."<sup>29</sup>

*"Procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución*

---

<sup>26</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", tomo I, 15ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 230.

<sup>27</sup> Obra citada, p.256.

<sup>28</sup> obra citada, p. 300.

<sup>29</sup> ibidem

*voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internos o externos.*<sup>30</sup>

Para Acosta Romero, el proceso; "(...) es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."<sup>31</sup>

El desempeño de las funciones estatales implica el desarrollo de un procedimiento previsto en ley, que es de entenderse este último término como; "el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización."<sup>32</sup>

En este orden de ideas, tratándose de un procedimiento administrativo no necesariamente implica una pugna de intereses entre el gobernado y el gobernante, ya que se trata de la exteriorización de la voluntad del Estado sobre una cuestión particular, haciéndose del conocimiento del gobernado al cual va dirigido a través de la emisión y notificación de un acto administrativo, que de ser considerado ilegal, puede ser materia de impugnación mediante los medios de defensa contemplados en Ley, entre los cuales se encuentra el proceso contencioso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien se encargará de dirimir la controversia efectivamente planteada sobre la legalidad de dicho acto administrativo.

De lo anterior podemos considerar que el procedimiento administrativo tiene como propósito medular la obtención de un acto administrativo, en el cual se plasmará la voluntad del órgano estatal emisor, es decir ". constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa"<sup>33</sup>; siendo, que en el proceso administrativo, lo que

---

<sup>30</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 882.

<sup>31</sup> Obra citada, p. 775.

<sup>32</sup> Nava Negrete, obra citada, p. 37.

<sup>33</sup> obra citada, p. 216.

se busca la finalidad último es la obtención de una sentencia o resolución que resuelva sobre la legalidad de un acto administrativo.

### **1.3.2. La función Legislativa**

Para Gabino Fraga, *"la Función Legislativa desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen Constitucional forman el Poder Legislativo."*<sup>34</sup>

Cedamos la palabra al jurista Calzada Padrón, quien considera que el, *"Depositario de la soberanía nacional, el Congreso de la Unión se compone de dos cámaras: la de diputados, representante del pueblo mismo, y la de senadores, que representa a los estados miembros del Pacto Federal. Con Funciones particulares y comunes, ambas son producto del sistema democrático que nos rige (...)"*<sup>35</sup>

En esencia, la Ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos, por lo que conforma un acto jurídico encaminado a crear, modificar o extinguir una situación jurídica general.

### **1.3.3. La función Jurisdiccional**

La norma jurídica debe crearse para que se cumpla en forma espontánea por los sujetos a los cuales se encuentra dirigida, sin embargo, ante la inobservancia de la misma, la función jurisdiccional que desarrolla el Estado constituye un eficaz medio para hacer valer la misma, tal y como lo manifiesta Del Vecchio, al considerar que no hay interferencia alguna entre los hombres, ni controversia posible, por muy complicada e

---

<sup>34</sup> obra citada, p. 37.

<sup>35</sup> obra citada, p. 297.



imprevista que ésta sea, que no admita y exija una solución cierta.<sup>36</sup>

De tal forma dicha función se encuentra dirigida a dirimir las controversias que se susciten entre los particulares, e incluso las que se presenten entre éstos y los órganos de autoridad.

En efecto, ya que si bien es cierto que en principio la actuación de los órganos de autoridad se presume se lleva a cabo de buena fe y siempre con el objetivo último de satisfacer el interés colectivo, "(...) *sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.*"<sup>37</sup>

De tal forma que, al crear un marco jurídico encargado de regular la actividad de los particulares, y el desempeño de sus atribuciones y encomiendas en relación con los gobernados, implica la sumisión del Estado al Derecho, donde debe restringir su actuación a las facultades legalmente conferidas para cada uno de sus órganos, ello, a la luz de los principios de legalidad y seguridad jurídicas previsto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, "*El Estado de derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos*"<sup>38</sup>; el jurista Nava Negrete considera que, "*solo en él podemos hablar de justicia administrativa, creada para el control jurisdiccional de la Administración Pública y la que se puede concebir comprendiendo a su vez el control administrativo de la propia Administración.*"<sup>39</sup>

Para Lucero Espinosa, es de entenderse al principio de legalidad como la; "(...) *columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho,*

<sup>36</sup> Citado por Ríos Elizondo, Roberto, "El Acto de Gobierno", Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 353.

<sup>37</sup> Margain Mananoutou, Emilio, "El Recurso Administrativo en México", 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p.17.

<sup>38</sup> Lucero Espinosa, Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 1.

<sup>39</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Procesal Administrativo", 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1959, p. 31.

*que debe revestir todo acto estatal.*<sup>40</sup>

Siendo así, no podríamos considerar que nos encontramos en un auténtico Estado de Derecho, si no se contara con medios legales para acceder a una integral y veraz justicia, que para Nava Negrete, la razón de su surgimiento entre otros motivos, *"en principio fue desconfianza, después un supuesto de probabilidad en que la Administración colocara sus actos administrativos fuera de los límites marcados por la ley, lo que dio origen a los sistemas de control jurídico."*<sup>41</sup>

Para el jurista Ovalle Favela, *"la existencia del proceso y de los tribunales administrativos es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. No basta con que el Estado afirme que sujeta sus actos al imperio del derecho; es preciso, además, que los particulares tengan la posibilidad real de demandar al Estado o a la administración pública ante tribunales independientes o, al menos autónomos, que resuelvan sobre la legalidad de sus actos y contratos."*<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Idem. p. 1.

<sup>41</sup> idem, p. 39.

<sup>42</sup> Ovalle Favela, José, "Teoría General del Proceso", Colección Textos Jurídicos Universitarios, p.78.

## CAPÍTULO 2

### LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*2.1. La naturaleza del servidor público y su relación con el Estado, 2.2. Los principios que rigen su desempeño en el Servicio Público, 2.2.1. El principio de legalidad, 2.2.2. De honradez, 2.2.3. De lealtad, 2.2.4. De imparcialidad, 2.2.5. De eficiencia, 2.3. Las obligaciones de los servidores públicos, 2.4. La Responsabilidad de los servidores públicos, 2.4.1. Responsabilidad política, 2.4.2. Responsabilidad penal, 2.4.3. Responsabilidad civil, 2.4.4. Responsabilidad administrativa.*

#### **2.1. La naturaleza del servidor público y su relación con el Estado**

Anteriormente hemos realizado un breve estudio de las diversas funciones del Estado, donde en el desempeño de las atribuciones legalmente conferidas a cada uno de los órganos integrantes de la Administración Pública Federal, hacen surgir a la luz toda una diversidad de situaciones jurídicas concretas.

Ahora bien, debemos considerar que los órganos estatales están constituidos en forma estructural y sustantiva, donde se delimita la esfera de su competencia, estableciendo al efecto, el cómo, cuando, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal<sup>1</sup>, donde se exterioriza la voluntad objetiva del órgano – funciones, competencia-, a través de su elemento subjetivo –servidor público-.

En ese orden de ideas, encontramos a la persona física denominada como servidor público, como el medio por el cual se exterioriza la voluntad del órgano del Estado, y así, el artículo 108 Constitucional, nos brinda los primeros indicios para esclarecer la naturaleza jurídica del servidor público, que a continuación transcribimos su parte conducente:

***"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y***

---

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, obra citada, p. 55.

***Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.***

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

.....”

(lo resaltado es nuestro)

En esa base, tenemos que el artículo 108 de nuestra Constitución, en resumidas cuentas considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública sea esta Federal, o bien, del Distrito Federal, incluyendo por igual a los representantes de elección popular, que a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados que presten sus servicios al Estado, lo que nos lleva a inferir que el término servidor público se maneja indistintamente para toda persona al servicio del Estado.

Se ha llegado a considerar como servidor público a la persona, “(...) *que en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía.*”<sup>2</sup>

Por su parte, Zúñiga García, considerar al servidor público como, “(...) *cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Como Servir Mejor a los Ciudadanos, Instituto de Administración Pública, México, 1999, p.24.

<sup>3</sup> Zúñiga García Luis Francisco, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial Atenas del Anáhuac, México, 1997, p. 176.

Para el destacado jurista Delgadillo Gutiérrez servidor público, "(...) es toda persona que presta sus servicios al Estado."<sup>4</sup>

La naturaleza del servidor público ha sido materia de estudio de numerosos tratadistas, en donde se han sostenido toda una serie de posturas sin que exista una afinidad de criterios, por lo que trataremos brevemente algunas de las más representativas.

De tal forma, encontramos que en la *teoría del contrato*, la relación entre el Estado y sus trabajadores es de tipo contractual, que proviene de la voluntad del Estado-trabajador, y ésta se subordina al orden jurídico establecido para definir y regular la relación que entre éstos se derive.

Por su parte, la *teoría de la representación*, equipara la relación de los titulares de los órganos públicos a las que se establecen en el contrato de mandato, por el cual, mediante un acuerdo previo de voluntades se determinan derechos y obligaciones para las partes.

La postura del *acto condición*, sostiene que la relación deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado, además del efecto jurídico que se produce, que en la especie se constriñe en aplicar las disposiciones legales preexistentes para regular la relación establecida.

Por su parte, la *teoría del estatuto legal o reglamentario*, determina que la relación del Estado con sus trabajadores es regulada en forma reglamentaria, en atención de que los derechos y obligaciones se fijan de manera unilateral por el Estado mediante la expedición de dispositivos normativos, siendo éste quien fija las condiciones necesarias para el servicio, sin que al efecto intervenga la voluntad del trabajador –servidor público–, el jurista Martínez Orales critica esta teoría al manifestar que; "(...) la naturaleza del acto que nos ocupa en el presente tema lo determina la ley misma al regularlo. Criterio que, a fuerza de simplista, es anticientífico en virtud de que no todo lo plasmado en un texto legal es técnicamente correcto, por una parte; y por otro lado,

---

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial LIMUSA, México, p. 149.

*porque es una posición formalista, la cual no puede ser considerada como punto de partida para elaborar un concepto general aplicable a las realidades que pretende explicar.*<sup>6</sup>

La Doctrina contemporánea en el ámbito de la actuación del Estado a través de sus servidores públicos ha aceptado la *Teoría del Órgano* que, "(...) parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia..."<sup>6</sup>, que consideramos la postura más loable, ya que lejos de establecer un criterio excluyente entre el servidor público y el órgano de gobierno, lo concilia como una unidad, superando por mucho la efímera teoría de la representación, criterio que compartimos.

En la Teoría del Órgano, el Estado actúa a través de sus órganos de autoridad, los cuales se integran por su elemento objetivo –competencia-, así como otro subjetivo –servidor público-, de modo que los actos y hechos corresponden de manera directa al Estado.

Delgadillo Gutiérrez, en su obra titulada "Elementos de Derecho Administrativo", nos menciona que la unión de los elementos objetivo y subjetivo; "está determinada por dos tipos de relaciones, denominadas orgánicas y de servicio. La relación orgánica es la que se establece entre el titular y el órgano, de la cual se desprende la actuación y la expresión de la voluntad del ente público, es decir, por la cual, se da la función administrativa del órgano y de la que no se derivan derechos y obligaciones contrapuestas al Estado, que solo ejerce la competencia atribuida al órgano. La relación de servicio se da entre el servidor público y el órgano, de la cual se derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestos al Estado, en cuanto que en

---

<sup>5</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo", Editorial Harla, México, 2000, p. 338.

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 57.

*este tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano, sino de él, en lo personal.*<sup>7</sup>

Es por ello que nos pronunciamos en el sentido de que el Estado conforma una unidad, que en el desempeño de sus atribuciones y cometidos, exterioriza su voluntad a través de individuos denominados genéricamente servidores públicos<sup>8</sup>, y que sin embargo dicha actuación no es realizada por voluntad propia de la persona física, sino como un medio de manifestación de la voluntad del propio órgano estatal, por lo que externamos nuestra afinidad con lo establecido por la Teoría del Órgano.

Por otro lado, la doctrina en tratándose del estudio de los servidores públicos, a subdividido dicha figura jurídica en tres grandes apartados, siendo éstos:

- **Empleado.**- Como la persona que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en razón de un nombramiento y que por lo regular desempeña actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.
  
- **Funcionario.**- A diferencia del empleado, este servidor público sí dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, mismo que deriva en una capacidad de mando, de decisión y disciplina, en la práctica son conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, entre los cuales podemos considerar a los jefes de departamento, e inclusive a los subsecretarios.
  
- **Alto Funcionario.**- Doctrinalmente es considerado como el individuo que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, ya sea como Presidente de la República, Diputado o Senador, o bien, el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, Secretario de Estado, así como los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieran declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

---

<sup>7</sup> idem. Pp. 77-78.

<sup>8</sup> Como se desprende del texto del numeral 108 Constitucional, reformado en diciembre de 1982, donde se utiliza el término genérico *servidor público*, al referirse a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado.

Cabe destacar, que la materia estudio en el presente apartado no se restringe a obtener una determinación de lo que habrá de entenderse por servidor público, sino además, el establecer el tipo de relación o nexo que éste guarda con el Estado, para esclarecer no sólo las funciones que desempeña dicho servidor, sino además la responsabilidad que tiene para con éste.

De tal forma, es de manifestarse que no se han terminado de congeniar criterios para determinar la naturaleza del servidor público en su relación con el Estado, por las discusiones entre los juristas que aportan ideas difíciles de conciliar entre sí, las tres principales vertientes al respecto son las que la ubican como parte del Derecho Administrativo, otra que la comprende en el Derecho del Trabajo, y la que la considera como una rama autónoma, en atención a las siguientes consideraciones:

- **Como rama del Derecho Administrativo;** donde se sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores públicos surge con un acto administrativo que es el *nombramiento*, como una expresión unilateral de la potestad soberana del Estado para asignar una función pública a la persona que considera idónea; la voluntad del Estado para someter la relación con sus trabajadores a un régimen de Derecho Administrativo; son los dispositivos legales que fungen como códigos de disciplina que regulan las obligaciones a cargo de los servidor público.
  
- **Como rama del Derecho del Trabajo;** teoría donde se considera que la relación Estado con sus trabajadores tiene las características típicas de dirección, dependencia y salario propias del Derecho del Trabajo; los trabajadores prestan un servicio subordinado a cambio de una contraprestación económica; además de que las disposiciones reguladoras de esta materia, se encuentran previstas en el artículo 123, apartado B Constitucional, como fundamento toral del Derecho del Trabajo.
  
- **Como una rama autónoma;** en esta vertiente se expone que la función pública constituye una rama autónoma ante la falta de definición del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo, y por contar con disposiciones de ambas materias impiden ubicarla en alguna de ellas.



En nuestra opinión, consideramos que la relación del servidor público frente al Estado se encuentra comprendido dentro del Derecho Administrativo, ello, ya que a la luz de la teoría del órgano antes expuesta, la naturaleza de la relación que se establece entre el servidor público y el Estado, se desprende que el primero constituye el medio por el cual se exterioriza la voluntad del órgano sobre una situación determinada, cuyo código de conducta y atribuciones se encuentra comprendida dentro del Derecho Público, especialmente en el Derecho Administrativo, lo anterior, con independencia de que con motivo del vínculo establecido entre el Estado y sus servidores públicos, determinadas situaciones se encuentren regidas por normas de tipo laboral, así, en caso de incurrir en responsabilidad por incumplimiento de los principios que rigen su desempeño en el Servicio Público, resulta improcedente que para desvirtuar dicha responsabilidad se opongan excepciones de índole laboral.

Robustece la anterior determinación, en lo conducente, el criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en su revista, año II, número 25, agosto de 2000, página 67, que es del rubro y tenor literal que sigue:

*"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES IMPROCEDENTE Oponer excepciones de índole laboral para desvirtuarla.- Partiendo de la distinta naturaleza de las relaciones jurídicas que vinculan, por un lado, al trabajador al servicio del Estado con el ente público empleador, y por el otro, al servidor público con la función pública que desempeña, se pueden distinguir dos regímenes jurídicos diferentes y excluyentes, regulados cada uno por ordenamientos legales específicos, reglamentarios cada uno de diverso apartado constitucional, a saber, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula la relación laboral entre el ente público y sus trabajadores, como ley reglamentaria del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, emanada de la infracción disciplinaria, es regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, resulta jurídicamente improcedente pretender desvirtuar la responsabilidad administrativa disciplinaria de un servidor público, surgida por el incumplimiento a los principios de legalidad, honradez,*

*lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el ejercicio de la función pública, mediante la oposición de excepciones de índole laboral, ya que tal proceder implica desconocer, no sólo la diferente regulación legal que cada relación jurídica tiene en virtud de su distinta naturaleza, sino soslayar la diferente finalidad de las sanciones que pueden imponerse en cada materia, ya que ante el incumplimiento de las obligaciones laborales, de contenido eminentemente prestacional, se busca fundamentalmente obtener la realización del servicio no prestado o la satisfacción de la contraprestación omitida, y en cambio, en la imposición de las sanciones administrativas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de contenido esencialmente resarcitorio y restrictivo de derechos para el infractor, se tiene por finalidad reprimir el incumplimiento a las obligaciones que como servidor público se tiene al desempeñar la función pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, es decir, se busca preservar la disciplina dentro del ejercicio de la función pública, logrando la reparación del daño causado, además de restringir la esfera jurídica del servidor público infractor.”*

Resulta igualmente aplicable, en lo conducente el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIV, octubre de 2001, página 1114, que es del rubro y tenor literal que se transcribe:

***“DESTITUCIÓN DEL EMPLEO. LA FALTA DE PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL POR EL SERVIDOR PÚBLICO DA LUGAR A ELLA. El artículo 81, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena que cuando se omite presentar la declaración patrimonial, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación). En tales condiciones, la destitución de los funcionarios públicos que presten sus servicios a una institución descentralizada, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por orden de la citada secretaría, por no haber presentado su declaración patrimonial, no puede tomarse como una causal de rescisión de la relación laboral entre patrón y trabajador, puesto que la destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la ley; de ahí que tampoco tuviera obligación el instituto de invocar la causal de rescisión, contemplada en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, ni dar al trabajador el aviso por escrito de la fecha y causa de la misma, ya que no existió conflicto entre éstos, pues el instituto se limitó a cumplir con el mandato de la secretaría.”***

(el resaltado es nuestro)

## **2.2. Los principios que rigen su desempeño en el Servicio Público**

El arábigo 113 Constitucional, en su parte conducente establece como principios fundamentales en el desempeño de las funciones inherentes a los servidores públicos el de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.*

### **2.2.1. El principio de legalidad**

Para Lucero Espinosa, es de entenderse al principio de legalidad como la; "(...) *columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho, que debe revestir todo acto estatal.*"<sup>9</sup>

La legalidad que se exige en el desempeño de los servidores públicos, implica que su actuación deba conformarse con las disposiciones jurídicas establecidas, siendo, que la conformidad a la que nos referimos, es de entenderse como la observancia de las normas que les confieren facultades o regulan su ejercicio.

Delgadillo Gutiérrez estima que con el principio de legalidad, "*se limita al arbitrio de la Autoridad para impedir que abuse del poder y que sólo actúe cuando la Ley lo autorice. La Ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la Ley que la crea y autoriza su actuación, condicionándola al respeto de mandatos y prohibiciones que ella contiene.*"<sup>10</sup>

### **2.2.2. De honradez**

---

<sup>9</sup> Obra citada, p. 1.

<sup>10</sup> Obra citada, p. 24.

La honradez, implica para el servidor público, una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza, debiéndose dirigir con rectitud e integridad en el desempeño de sus funciones.

El principio de honradez hace alusión al deber de dignidad y respeto, e implica que el servidor público sea honorable y de buenas costumbres, en cuanto a su ejercicio abarca no sólo las relaciones con sus superiores, sino además su relación con sus iguales, sus subalternos y con los gobernados en general, buscando siempre el no lesionar la confianza y la imagen de la Administración Pública.

### **2.2.3. De lealtad**

*"Es claro que, aún cuando no se precisa, la "lealtad" que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, más no hacia determinado funcionario, grupo o partido político."*<sup>41</sup>

Así, encontramos que el debido cumplimiento del principio en estudio implica que el servidor público asuma en forma decidida el compromiso contraído con el servicio público, lo cual no solo reviste un matiz de obligación moral, sino también jurídico de fidelidad no para con los gobernados, sino para con el propio Estado y sus Instituciones.

### **2.2.4. De imparcialidad**

La observancia de este principio implica para el servidor público mantenerse ajeno a intereses de tipo personal.

---

<sup>41</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada", Tomo IV, 15ª edición, coordinador Miguel Carbonell, Editorial Porrúa/UNAM, México, 2000, p.186.

Además, el principio de imparcialidad consiste en una de las características insoslayables que debe revestir al servidor público en el ejercicio de su funciones, la imperiosa obligación de dar un trato igual a todas las personas que tengan relación con él, con motivo de las funciones a su cargo debiendo evitar en todo momento el beneficiar a unos cuantos en perjuicio de otros.

### **2.2.5. De eficiencia**

La eficiencia implica la obtención de resultados en los términos esperados, con el menor costo posible, lo que nos conlleva a considerar que una función puede ser calificada de eficiente cuando se aprovecha al máximo los recursos disponibles con la óptima cristalización del fin propuesto.

Consideramos que aunado a éste principio, implícitamente se inserta en él, el de eficacia y es de entenderse a éste último como la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir con programas o brindar bien un servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.

## **2.3. Las obligaciones de los servidores públicos**

Anteriormente hemos estudiado los principios que rigen el desempeño de los servidores públicos, ahora bien, antes de dar paso al análisis del procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es menester repasar brevemente las obligaciones a cargo de los

servidores públicos, de cuyo incumplimiento puede motivar la imposición de una sanción administrativa en su contra.

De tal forma encontramos que en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8 un listado de obligaciones que han de observar los servidores públicos en su desempeño, siendo estas las siguientes:

*"ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

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

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

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

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

- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVII.I.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*
- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*
- XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*
- XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*



*El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”*

Por su parte, el arábigo 9 del ordenamiento legal en comento establece las obligaciones que habrán de observar el servidor público al concluir el desempeño del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando en la Administración Pública.

Sin embargo no debe escapar a la apreciación, que, Título Tercero, Capítulo Único, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, denominado “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”, establece diversas obligaciones a su cargo de cuyo incumplimiento puede suscitar la determinación de responsabilidad administrativa a su cargo.

#### **2.4. La Responsabilidad de los servidores públicos**

A partir de 1917, se han expedido 3 leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, que han fungido como precedentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo éstas:

- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los altos funcionarios de los Estados, del 21 de febrero de 1940.
  
- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los altos funcionarios, del 31 de diciembre de 1979.

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 31 de diciembre de 1982.

Respecto del primero de los ordenamientos legales en cita cabe destacar que; *"Esta ley de 1940 se estableció respondiendo al entusiasmo revolucionario de los constituyentes de 1917, para que la ley, que entró en vigor en 1940, quedara lo más completa posible, era indispensable que se consagrara en un capítulo especial, reglamentario de la parte final del artículo 111 Constitucional, relativa a las facultades del Ejecutivo de la Unión, para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, así como de los jueces del ordenamiento común de las propias entidades fijándose los procedimientos que deberían observarse; igualmente se consideró que la forma más efectiva de sancionar a un funcionario público por los delitos cometidos y tipificados en la ley, se resolverían por veredicto del propio pueblo a través de un jurado popular confiando que el pueblo mismo sabría ser el juez más indicado para fijar las sanciones definidas en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, que en su capítulo segundo, en forma equivocada hace referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, ya que en su capítulo primero se hacía referencia a los Estados y Diputados de las legislaturas locales, delitos que eran tales, a cualquier acto o actos, suficientes para perderle la confianza de la responsabilidad de gobernante a que se refiere la Constitución."*<sup>12</sup>

En tratándose del segundo de los cuerpos legales en comento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, es de mencionarse que; *"entre los defectos más destacados que se han señalado a esta ley reglamentaria de 1979, se han apuntado, entre otros, el que no se hubiese abocado el Congreso a una reforma a fondo*

---

<sup>12</sup> Cárdenas, Raúl, "Antecedentes y Evolución del Título IV Constitucional", Revista Mexicana de Justicia, México, número 3, julio-agosto, 1987, pp. 30-31.

*del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que el texto con las reformas anteriores de este título, no sufrió alteración alguna y si en cambio se modificó a fondo la Ley de Responsabilidades vigente, desde el día 21 de febrero de 1940 hasta la expedición de una nueva ley.*<sup>13</sup>

El régimen legal imperante de la responsabilidad de los servidores públicos hasta antes de las reformas Constitucionales al Título Cuarto realizadas el 1982, se caracterizaba por la figura de la responsabilidad enfocada principalmente al ámbito penal, derivada de la comisión de los delitos del orden común.

Por otra parte, se establecía la figura de los delitos oficiales, como causa de responsabilidad de los servidores públicos, siendo que el artículo 1º de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, establecía que, (...) *los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados*; y en su artículo 18, la propia ley determinaba cuáles son los delitos oficiales<sup>14</sup>, sancionando siempre conductas ilícitas vinculadas directa e inmediatamente con el desempeño del cargo del activo.

Ahora bien, el día 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la propia Constitución, de donde se desprende que la intención del Poder Revisor de aquélla fue la de crear un sistema de normas conducentes, encaminadas a erradicar la irresponsabilidad del servidor público que se caracterizaba por su ilegalidad, inmoralidad social y corrupción;

---

<sup>13</sup> Obra citada, pp. 32-33.

<sup>14</sup> Entre los cuales podemos mencionar; "abandonar sin causa justificada, el empleo, cargo o comisión que desempeñen, sin haber renunciado", "distraer de su objeto, para usos propios o ajenos, el dinero, valores o cualesquiera otra cosa perteneciente a la nación, si los hubiere recibido por razón de su cargo en administración, en depósito o cualquier otra causa, siendo aplicable esta disposición a toda persona encargada de un servicio público, aunque sea en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario", "ejercer violencia sin causa justificada, en el ejercicio de sus funciones y en el desempeño de su cargo a cualquiera persona que intervenga en alguna diligencia; vejlarla o insultarla o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trata", "ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados, o a cualquiera otra persona", "el abstenerse el funcionario de hacer la consignación que corresponda, con arreglo a la ley, de alguna persona que se encuentre detenida a su disposición, como responsable de algún delito", entre otros.

lo cual implicaba un deterioro no sólo de la imagen de la Administración Pública, sino también un detrimento del patrimonio mismo del Estado.

Acertadamente, se determinó que el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, y su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

De tal forma, ante la incesante evolución tanto de las instituciones sociales, así como las jurídicas, era menester renovar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y así, actualizarlo de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde el Constituyente de 1917.

Con la aludida reforma Constitucional se dejaron patentes los principios que demarcarían las directrices en el desempeño de los servidores públicos siendo éstos el de honradez, lealtad, imparcialidad, economía, eficacia, y desde luego, el de legalidad, con ello se pretendía no únicamente establecer un marco legal que hiciera las veces del código de conducta del servidor público, sino además establecer el procedimiento a seguir y las sanciones conducentes en caso de violaciones a dichas obligaciones, lo cual constituía un loable esfuerzo para subsanar la laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento, las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Cabe destacar, que dicha reforma tuvo inferencia en diversos ordenamientos legales de corte federal, como el Código Penal, el Código Civil, así como la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se establecieron las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, sujetándose a ciertos lineamientos, en efecto, el sistema de

responsabilidades establecido en los artículos 108 a 114 de la Constitución, en particular del 109, contemplan que las responsabilidades política, penal, administrativa y civil de los servidores públicos se determinan mediante procedimientos autónomos entre sí por virtud de los cuales pueden imponerse a los servidores públicos diversas sanciones también independientes unas de otras, con la única limitación de que por una misma conducta no se apliquen dos sanciones de la misma naturaleza.

Al respecto, resulta procedente citar algunas de las consideraciones expuestas en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, donde en su parte conducente se determinó lo que sigue:

*"Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.*

*La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).*

*La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos; el juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una Protección Constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.*

(...)

*La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.*

*Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.*

*La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la Iniciativa del Título Cuarto.*

(...)

*Las Responsabilidades Administrativas.*

*La Iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional; supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.*

*En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.*

*Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal."*

En estos términos quedan perfiladas las cuatro vertientes que la regulación del sistema de responsabilidad de los servidores públicos, ha adoptado a partir de la reforma al Título Cuarto Constitucional del 1982, siendo éstas: la responsabilidad civil; 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; la responsabilidad penal para los servidores

públicos que incurran en delito; la responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

La coexistencia de estas cuatro modalidades descansa en un principio de autonomía que se consagra en el artículo 109 ya transcrito, y que se explica así en la exposición de motivos de la iniciativa en comento:

*"En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes'. Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no. Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados. Esto no implica que la legislación penal no deba atender la demanda popular de establecer un régimen adecuado para prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos, tal y como se propone en el artículo 111.*

*Por otra parte, se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas, y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos.*

*La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos. Al mismo tiempo ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de un misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas."*

La autonomía de que se trata se traduce entonces en que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos normativos, sanciones propias y ajenas a las restantes, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades por una sola conducta y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones; la naturaleza de la

responsabilidad que se le finque dependerá de las reglas que resultan violadas con su actuación y de los efectos que de las mismas deriven, pues bien puede acontecer que un hecho no pueda ser constitutivo de delito, por no ajustarse a la descripción de la norma legal, pero que sí resulte una infracción disciplinaria.

La autonomía de estos procedimientos no implica, desde luego, que para uno deban establecerse sanciones enteramente distintas de las previstas para los demás. Por el contrario, como antes se vio, tanto la exposición de motivos de la iniciativa presidencial como el artículo 109 constitucional prevén que haya similitud entre las sanciones dispuestas para cada rubro y precisamente por ello prohíben que en un supuesto de confluencia de responsabilidades, se impongan al servidor dos sanciones de la misma naturaleza.

Cobra aplicación en la especie, el criterio sustentado por la Décima Primera Sala Regional Metropolitana, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en su revista, año II, número 24, julio de 2000, en la página 202, que a la letra dispone lo siguiente:

**"FACULTADES.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDE VÁLIDAMENTE SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDIEMENTE DEL PROCESO PENAL QUE SE HAYA INSTAURADO EN CONTRA DE ÉSTE.- Las resoluciones que imponen una sanción administrativa con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con base en todas y cada una de las constancias que obran en el expediente abierto a nombre del servidor público, es legal, independientemente del proceso penal que se siga o que llegara a seguirse en contra de éste, por la comisión de posibles actos ilícitos y de la sentencia que se llegare a emitir en el mismo, por consiguiente, la autoridad administrativa está plenamente facultada para sancionar administrativamente y con fundamento en la Ley citada a los funcionarios que comentan alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones.- No es obstáculo para lo anterior, que la parte demandante confunda la responsabilidad penal que presuntamente se le atribuyó y la responsabilidad administrativa por la que fue sancionado, o que entre las constancias que obren en el expediente administrativo existan documentos referidos al inicio de un procedimiento penal, toda vez que ello no significa que la autoridad tuviera por ciertas las imputaciones penales, sino que al mencionarlas lo hace como parte de la motivación de la sanción administrativa impuesta, sobre todo si de los demás documentos que se mencionan en la resolución se llega a la**



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

La identidad material, más no formal, de las sanciones previstas en las leyes relativas a la modalidades de responsabilidad de que trata, tema que por lo demás es común a todo el campo de la actividad sancionadora del Estado y de particular interés para quienes se ocupan de distinguir el derecho penal del relativo a las faltas e infracciones administrativas, no se halla terminantemente prohibida por la Constitución, sino que incluso está prevista de manera expresa en ciertos casos, como se desprende, por ejemplo, de sus artículos 110, 111 y 113 que previenen sanciones económicas en tres de las modalidades de responsabilidad, la política, penal y administrativa; y sanciones de destitución e inhabilitación tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La circunstancia, sin embargo, de que sean sanciones de similar naturaleza no implica una confusión en las conductas, procedimientos y órganos que deban dar lugar a su imposición pues, como ya antes se dijo, cada tipo de responsabilidad tiene un régimen propio y obedece a principios distintos de los que se aplican a los restantes. Concretamente en el caso de las sanciones por responsabilidad administrativa, la exposición de motivos dice:

*"La iniciativa propone establecer las bases constitucionales que atienden la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente, por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo, cargo o comisión salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia. Establece los procedimientos distintivos para identificar los actos u omisiones en contravención con esas obligaciones y la naturaleza de las sanciones aplicables. Se proponen los mismos principios de equidad, prevención y progresividad para tratar la conducta corrupta establecidos para las sanciones penales.*

*Nuestro sistema jurídico vigente muestra grandes omisiones en la vía administrativa para prevenir y sancionar la corrupción pública. Hay que establecer uno nuevo que tenga bases sólidas y con efectividad creciente. Es el objetivo de esta reforma constitucional propuesta. Sienta las bases fundamentales para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio público, así como las bases para identificar y sancionar su cumplimiento de acuerdo con el artículo 134.*

*El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma del artículo 109. Ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública, que también es sancionada por la legislación penal. En consonancia con la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza."*

Entre los puntos más afortunados que encontramos tanto a la reforma Constitucional del Título Cuarto, así como la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ordenamiento reglamentario del Título Cuarto Constitucional, se encuentra el haber superado la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia habían estado en vigor hasta dicha reforma, reservando la regulación de la responsabilidad penal, como se desprende de la anterior transcripción, a las leyes penales.

Una vez realizado el breve repaso de los diversas reformas legales que dieron paso a nuestro actual y complejo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, bien podemos dar paso al estudio de su vigente régimen de responsabilidades.

Siendo así, es de destacarse que el Título Cuarto Constitucional, comprende las responsabilidades que les son inherentes a los servidores públicos, reservando a la Ley especializada en cada rubro, determinar el procedimiento a seguir para imponer la sanción correspondiente.

En esa base, y antes de abordar de lleno el tema que nos constriñe, es menester delimitar la naturaleza jurídica y alcances del vocablo responsabilidad el cual ha sido objeto de muchas controversias donde se ha suscitado un sin número de teorías, que pretenden explicar sus fundamentos y alcances, encontrando como circunstancia afín en prácticamente todos los doctrinarios el señalar que responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental.

La voz responsabilidad proviene de *respondere*, que significa *inter alia*, prometer, merecer, pagar. Por su parte, *responsalis*, significa el que responde.

Ya delimitando más el término que nos atiende, encontramos que la acepción latina *responsum*, significa el obligado a responder de algo o de alguien, *respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, que en resumidas cuentas puede ser considerado como el "*obligado a responder de alguna cosa o alguna persona*".<sup>45</sup>

Un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico establecido es susceptible de ser sancionado, y así, la responsabilidad implica un deber que ha de ser observado por el individuo, y que no obstante, no se confunde con él. En efecto, el deber o la obligación es de considerarse como la conducta que de acuerdo con un orden jurídico demanda del individuo un hacer, tolerar u omitir; cuyo cumplimiento recae sobre el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, y señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma, por lo que consideramos, que en tales circunstancias la responsabilidad constituye una obligación de segundo grado.<sup>16</sup>

Uno tiene la obligación de no dañar, y es responsable del daño el que tiene que pagar por el, por lo regular, el autor del hecho ilícito –o de la infracción–, y el responsable lo encontramos en el mismo individuo, sin embargo, no siempre el

---

<sup>45</sup> Diccionario de la Lengua Española, 19ª edición, Real Academia de la Lengua Española, Editorial ESPASA-CALPE, S.A., 1970, p. 1140.

<sup>16</sup> La cual aparece cuando la primera no se cumple, es decir cuando se comete la infracción.

responsable de un hecho ilícito es el autor, ya que puede suceder que un individuo sea al autor y que otro u otros sean responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deben sufrir las consecuencias de la sanción, de conformidad con una norma jurídica.

Dentro de nuestro sistema normativo imperan primordialmente dos amplios criterios para aplicar la responsabilidad, siendo éstos, el de la responsabilidad por culpa, y el de la objetiva; en la primera de las citadas, la aplicación de las sanciones al individuo responsable supone culpa por parte del autor del hecho ilícito, es decir, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito o infracción tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

Por otro lado, en el ámbito de la responsabilidad objetiva, no es menester para su aplicación el determinar la culpa del autor, basta que el hecho ilícito o la infracción se cometa, ello, con independencia de que se lleve a cabo con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable, esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad adoptado en los accidentes de trabajo.

Una vez expuesto lo anterior, resulta pertinente citar al jurista Fábregas del Pilar, citado por Castro Estrada, quien nos brinda una definición más apropiada con el tema sujeto a estudio, al considerar a la responsabilidad como *"... la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y las consecuencias."*<sup>17</sup>

Ya entrando en materia de responsabilidad de los servidores públicos, cabe destacar que, *"En un Estado democrático y de Derecho, es necesario que el ejercicio del*

---

<sup>17</sup> Castro Estrada, Álvaro, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 43.

*poder se encuentre limitado por un marco legal; que el servidor público actúe anteponiendo a sus intereses personales el interés público de la nación, que ajuste sus actos a la Constitución y a la Ley, y que además realice éstos honestamente, ya que su actuar está sometido al principio de juridicidad y al de responsabilidad.*<sup>48</sup>

A manera de conclusión, podemos considerar que con motivo de las reformas Constitucionales realizadas el Título Cuarto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, se demarcaron los cimientos del actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, encontrándose comprendido, a su vez, por la responsabilidad política, penal, civil, y la administrativa, como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en la tesis P. LX/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo III, abril de 1996, que a la letra versa lo siguiente:

*"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones."*

Una vez precisado lo anterior procederemos a su estudio de los diferentes tipos de responsabilidad a que se encuentran afectos los servidores públicos.

<sup>18</sup> Acosta Romero, obra citada, p. 562.

### 2.4.1. Responsabilidad política

La responsabilidad política es procedente contra actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y es aplicada a través del denominado juicio político, donde no se busca precisamente encuadrar la conducta en un tipo penal, sino sancionar al servidor por violaciones cometidas contra el Estado de Derecho.

Los artículos 109, fracción I y 110 Constitucional disponen lo siguiente:

*"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 este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

***I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.***

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;"*

*(el resaltado es nuestro)*

*"Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.*

*Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

*Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

*Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.*

*Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.*

*Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."*

En mérito de la anterior transcripción, encontramos que son sujetos de juicio político; los Senadores y Diputados Federales; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Estado; los Jefes de los Departamentos Administrativos; los Diputados de la asamblea del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito; los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal; los titulares de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

Es de destacarse, que el Presidente de la República durante el tiempo que dure su encargo solo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común, lo cual será visto de manera mas extensa en lo relativo a la responsabilidad penal.

El juicio político solo podrá ser iniciado durante el desempeño del encargo y hasta un año después de la terminación del mismo, siendo también un año el que esta considerado como periodo máximo para la aplicación de sanciones después de iniciado el procedimiento.

La aplicación de este procedimiento es competencia del Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados se erige como órgano acusador e instructor, siendo la Cámara de Senadores el jurado de sentencia, dicho procedimiento se llevará por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes nombrarán a cinco miembros de cada una de ellas en unión de su presidente y secretario por cada comisión, quienes integrarán la Subcomisión de examen previo.

Dicha Subcomisión debe proceder en el plazo de 30 días hábiles a determinar si el servidor público denunciado se encuentra entre los comprendidos en la Ley, como sujetos susceptibles de aplicación del procedimiento respectivo, además de determinar si la denuncia contiene los elementos de convicción que acrediten la conducta que se imputa al servidor de mérito, en caso contrario se desechará de plano la denuncia. En el supuesto de considerarla procedente, se turnará a la Comisión precisada en el párrafo anterior, para que ésta proceda a emitir la resolución respectiva y ordenar que se turne a la sección instructora de la Cámara de Diputados.

Dicha sección, cuenta con en término de 3 días naturales, donde se citará al interesado para la ratificación de la denuncia, así mismo se hará del conocimiento del denunciado la materia de la denuncia, ante lo cual, podrá comparecer o bien, informar por escrito dentro de las 7 días naturales siguientes a la notificación respectiva, manifestando lo que a su derecho convenga. La sección instructora abrirá un periodo probatorio de 30 días naturales, el cual podrá ampliarse.

Una vez concluida la instrucción, se pondrá el expediente a la vista tanto del denunciante, como del servidor público, durante un plazo de 3 días naturales para que



formulen sus alegatos, los cuales deberán formularse por escrito y presentarse dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo antes aludido.

De tal forma, la Sección procederá a emitir sus conclusiones, pudiendo determinar que no ha lugar a proceder en contra del servidor denunciado, o bien, que se cuentan con elementos suficientes para acreditar la conducta.

La Sección hará llegar al Presidente de la Cámara de Diputados el documento donde consten las conclusiones alcanzadas, siendo, que éste convocará a la Cámara para el efecto de que se resuelva sobre la imputación, donde se dará vista al denunciante y servidor público para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Una vez formuladas sus manifestaciones, se retirarán, para que la Cámara de Diputados proceda a discutir y votar las conclusiones propuestas por la sección instructora, si determinan que no resultan procedente se dará por terminado el procedimiento de mérito, pero en caso de votar favorablemente, se dará vista a la Cámara de Senadores, designándose una comisión integrada por 3 Diputados para que sostenga la acusación.

Recibidas las constancias respectivas, la Cámara de Senadores emplazará a dicha comisión, y al acusado, para que presenten sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, posteriormente la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones, que se harán llegar al presidente de la Cámara quien ordenará se erija el jurado de sentencia dentro de las siguientes 24 horas, donde se dará uso de la palabra a la comisión de diputados, al servidor público, y cuando éstos se retiren se procederá a discutir y votar a fin de que el Presidente emita la declaratoria correspondiente.

En caso de resultar culpable, la sanción que al efecto se impondrá podrá consistir en la destitución o inhabilitación.

Cabe aclarar que las declaraciones y resoluciones emitidas ya sea por la Cámara de Diputados o bien la Cámara de Senadores, dentro del procedimiento no admiten medio de defensa alguno.

#### **2.4.2. Responsabilidad penal**

En el ámbito del Derecho Penal, se ha llegado a considerar que; "(...) *la responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra un individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tiene desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir, los poseedores, al tiempo de la acción, del mínimum de salud y desarrollo psíquico exigidos por la Ley del Estado; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados previa sentencia firme a responder por él.*"<sup>19</sup>

*"Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local."*<sup>20</sup>

Para poder proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

---

<sup>19</sup> Castellanos Tena, Fernando, "Lineamientos de Derecho Penal", 12ª edición, Editorial Porrúa, 1978, p. 219.

<sup>20</sup> Martínez Morales, Rafael I., Diccionario Jurídico Harla, volumen 5, Derecho Burocrático, Editorial Harla, México, 1997, p. 76.

Lo anterior se traduce como una protección constitucional –comúnmente denominada fuero-, que se traduce como un privilegio procesal, pero que no se otorga con el fin de proteger a la persona física, sino el ejercicio de la Función Pública, el cual impide proceder penalmente contra el servidor público, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados denominada declaración de procedencia.

Cobra aplicación en la especie, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación u su Gaceta, tomo III, junio de 1996, página 388, que es del rubro y tenor literal que sigue:

*"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos."*

Si la resolución de la Cámara determina que en la especie no ha lugar a resolver de conformidad, tendrá como consecuencia el suspender todo procedimiento ulterior, sin embargo, no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que toca a la persona del Presidente de la República solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 Constitucional.

En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, debiendo ser restituido en la plenitud del disfrute de sus derechos, por otro lado, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, que en ningún caso podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Como se menciono anteriormente, el Presidente de la República solo puede ser acusado por traición a la patria o por delito grave, siendo, que el Código Penal de aplicación federal señala como delitos graves a *el homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción*

*de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.*

Cualquier otro servidor público y ante la comisión de cualquier otro delito, se procederá conforme lo disponga el código penal o ley aplicable. En los casos que se requiera declaración de procedencia para fijar responsabilidad, se seguirán sus reglas para ver si se procede o no en contra del servidor, en caso de que la resolución de alguna de las Cámaras fuera negativo se suspenderá todo procedimiento sin que esto sea obstáculo para que la imputación reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su encargo, esto bajo la regla de que la declaración de procedencia no juzga los fundamentos de la acusación. Si la resolución es positiva, el inculpado quedara a disposición del órgano competente.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, tipifica los delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su encargo oficial el; *ejercicio indebido de servicio publico, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, trafico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.*

### **2.4.3. Responsabilidad civil**

La responsabilidad civil se ha llegado a considerar como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico al hecho dañoso, así también, se concibe, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

Por su parte, Borja Martínez expone, que por cuanto hace al derecho civil *"..la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción del*

*daño se dan sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada.*<sup>21</sup>

Bejarano Sánchez, la considera como "...la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito por la creación de un riesgo."<sup>22</sup>

La doctrina, fuente de notables estudios y valiosas aportaciones para el perfeccionamiento de la ciencia jurídica, ha aceptado la teoría civilista donde en materia de responsabilidad se hace distinción entre la contractual y la extracontractual.

Siendo, que la primera de las citadas se produce cuando la obligación de reparar el daño proviene del incumplimiento de obligaciones convenidas, plasmadas en un contrato celebrado dentro del marco de una relación jurídica en particular.

Por su parte, la responsabilidad extracontractual surge cuando la obligación de subsanar el daño infringido deriva de la omisión o violación cometida al principio general de derecho consistente en no hacer daño a otro, siendo éste, el principio imperante en nuestro sistema normativo en materia de responsabilidad civil de los servidores públicos, tal y como se desprende del criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XV, febrero de 2002, página 924, que a la letra versa lo siguiente:

*"RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRA CONTRACTUAL. Tratándose de responsabilidad civil de los servidores públicos o del Estado (forma subsidiaria), prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que deriva de un acto ilícito, dolo o culpa, no tiene como fundamento el incumplimiento de un contrato, porque esos actos trascienden al contenido y alcance de cualquier convención, es decir, el servidor público encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia o que intencionalmente causa un daño a una persona, es responsable de esos actos independientemente de que exista entre él*

---

<sup>21</sup> Borja Martínez, Manuel, "La responsabilidad civil de los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades", México, INAP, Praxis, 1994, p. 60.

<sup>22</sup> Bejarano Sánchez, Manuel, "Obligaciones Civiles", 3ª edición, Editorial Harla S.A., México, 1984, p.262.

*y la víctima un vínculo contractual, pues los actos que dan origen a este tipo de responsabilidades colocan al causante en la condición de un tercero extraño; por ende, la responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 antes señalado, tiene una connotación extracontractual.”*

El artículo 1910 del Código Civil Federal, constituye una de las piedras angulares en materia de responsabilidad, donde se dispone que el que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, salvo que demuestre que este se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Por su parte, el numeral 1927 del Código en cita establece que el Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas, responsabilidad solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, esta solo se hará efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder de los daños y perjuicios causados.

Sin embargo, la acción de responsabilidad civil antes aludida, en principio debe enderezarse contra el servidor público y no directamente contra el Estado, ya de la exégesis inherente al numeral 1927 en comentario, se desprende que el Estado sólo interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, es decir, del servidor público, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio infractor, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.

#### **2.4.4. Responsabilidad administrativa**

El artículo 113 Constitucional dispone en su parte conducente lo siguiente:

*"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

*Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".*

De tal forma, se desprende que la responsabilidad administrativa deriva de una facultad de Poder Público, más no así de una relación contractual, al tener su fundamento en el interés general respecto de que el desempeño de la Función Pública se realice de conformidad a las obligaciones establecidas en los dispositivos legales, que hacen las veces del código de conducta que debe observar todo servidor público en su desempeño, a efecto de preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la Función Pública.

Como se ha expuesto con antelación, el 28 de diciembre de 1982, se reformó el Título Cuarto Constitucional en materia de responsabilidad de los servidores públicos, del artículo 108 al 114, y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como ley reglamentaria, sin embargo, en fecha 12 de marzo de 2001, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores



Públicos, con la cual se deroga a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>23</sup>

La vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al sector público –artículo 7-, enunciando una serie de obligaciones que deberán observar en el desempeño de sus atribuciones –artículos 8 y 9 principalmente-.

Y en caso de existir ilegalidades en el desempeño del servicio, se contempla el procedimiento a seguir a efecto de determinar la existencia de la responsabilidad administrativa cargo del servidor público frente al Estado, y en su caso, imponer la sanción correspondiente.<sup>24</sup>

Para Delgadillo Gutiérrez la responsabilidad administrativa *"... se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afectan los valores fundamentales que rigen la Función Pública."*<sup>25</sup>

Gabino Fraga considera que la responsabilidad administrativa *"... tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esta responsabilidad, puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros no trasciende fuera de la administración."*<sup>26</sup>, y por otra parte, el jurista Serra Rojas estima que *"La responsabilidad administrativa*

---

<sup>23</sup> Al respecto, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone; "Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."

<sup>24</sup> Pudiendo consistir en una amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica, o bien, inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

<sup>25</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 42.

<sup>26</sup> Obra citada, p. 141.

*esta relacionada con las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones.*<sup>27</sup>

La propia Secretaría de la Función Pública ha llegado a considerar a la responsabilidad administrativa como *"El daño o perjuicio que sufre la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier Entidad de la Administración Pública, Paraestatal, ocasionado por los servidores públicos en el desempeño de su cargo o por el incumplimiento e inobservancia de las obligaciones inherentes al mismo, en relación con sus funciones o actuaciones."*<sup>28</sup>

Miguel Carbonell nos comenta que, *"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente precisos e idóneos para que no permitan impunidades."*<sup>29</sup>

Las sanciones que se contemplan en nuestra Carta Magna, en tratándose de la responsabilidad administrativa son la suspensión; inhabilitación y la sanción económica, la cual, se establece conforme al beneficio económico logrado o a los daños y perjuicios causados sin que pueda ser mayor a tres veces de este monto.

Por su parte, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones; la amonestación privada y pública; suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública.

Es menester precisar, que en virtud de que el objetivo total del presente estudio se constriñe en realizar el análisis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aprovechamos para esclarecer que en los apartados

---

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", tomo I, 15ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992, p.484.

<sup>28</sup> "La Renovación Moral de la Sociedad", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p.104.

<sup>29</sup> idem.

de los Servidores Públicos, aprovechamos para esclarecer que en los apartados subsecuentes centraremos el estudio únicamente en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que de antemano, dejamos patente la exclusión de cualquier otro tipo de responsabilidad.

## CAPÍTULO 3

### EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*3.1. Las autoridades competentes para aplicar el procedimiento administrativo disciplinario, 3.2. La incoación del procedimiento, 3.3. La sustanciación del procedimiento, 3.3.1. La citación a la audiencia al presunto responsable, 3.3.2. La audiencia, 3.3.3. La resolución, 3.4. Las sanciones, 3.4.1. La amonestación, 3.4.2. Suspensión, 3.4.3. Destitución, 3.4.4. Inhabilitación, 3.4.5. Sanción Económica.*

#### **3.1. Las autoridades competentes para aplicar el procedimiento administrativo disciplinario**

Con base en las reformas realizadas al artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1996, se dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>1</sup>, que para efectos prácticos en lo sucesivo nombraremos como Secretaría, la facultad de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos.

Ahora bien, de conformidad a lo establecido por el artículo 3º, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos como autoridad facultada para la aplicar el procedimiento administrativo disciplinario a la propia Secretaría, como dependencia que forma parte de la Administración Pública Federal, y que tiene entre sus objetivos apoyar las acciones de prevención de irregularidades y de combate a la corrupción en el Servicio Público.

Sin embargo, el diverso numeral 4º, del ordenamiento legal en cita establece la competencia para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos dicha ley, de las Contralorías Internas y

---

<sup>1</sup> Actualmente Secretaría de la Función Pública

del Titular del Área de Quejas y Responsabilidades de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de lo cual se deriva una facultad concurrente de la Secretaría, en relación a las dos autoridades referidas en el presente párrafo para la aplicación y resolución del procedimiento administrativo disciplinario.

Lo anterior se robustece, si lo interpretamos armónicamente en relación a lo previsto en artículos 16 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se prevé como autoridades facultadas para imponer la sanción derivada del procedimientos disciplinario respectivo, a la Secretaría en comento, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

### **3.2. La incoación del procedimiento**

Podemos dividir la incoación del procedimiento disciplinario, en dos grandes bloques, siendo éstos, cuando se inicia a través de los medios de control internos de la Administración Pública, o bien, en los demás casos a que haremos referencia en el presente punto.

Por cuanto hace al primero de los señalados, es decir, el inherente a los medios de control internos, debemos recordar que en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría, el contralor interno, así como el titular del área de auditoría, de quejas y responsabilidades, se encuentran facultados para realizar investigaciones a efecto de detectar posibles conductas que puedan derivar en responsabilidades administrativas, ya sea a través de operativos o auditorías, entre otras formas.

Y en caso de detectar irregularidades en el desempeño de un servidor público, puede dar paso a la incoación del procedimiento disciplinario en su contra a efecto de determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa a su cargo, y en su caso imponer las sanciones correspondientes.

Por otra parte, respecto del segundo supuesto citado en el primer párrafo del presente punto, encontramos que la incoación del procedimiento disciplinario puede tener como origen una queja o denuncia formulada por un servidor público o por cualquier interesado.

Ciertamente, el numeral 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

*"ARTICULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

*Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.*

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

Dispositivo que encuentra su antecedente legislativo inmediato en el diverso arábigo 49, de la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que disponía lo que sigue:

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

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."*

Cabe destacar que el ordenamiento legal en comento además contemplaba en su numeral 50, la imperiosa obligación de la Secretaría, del superior jerárquico y todos los servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causaran molestias indebidas al quejoso, estableciendo al efecto, como causal

de responsabilidad, la circunstancia de que el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhibiera al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realizara cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Retomando las disposiciones establecidas en el vigente ordenamiento legal<sup>2</sup>, encontramos la facultad conferida a cualquier interesado<sup>3</sup>, para que pueda formular queja o denuncia en contra de un servidor público por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, estableciendo al efecto que deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

No obstante lo anterior, dicho cuerpo normativo, así como su Reglamento, son omisos en precisar cuando resultará procedente una queja o una denuncia, ya que no delimita la naturaleza de éstas dos figuras.

Ante lo cual, consideramos necesario diferenciarlas, siendo, que el Diccionario Jurídico Mexicano establece que; *"La expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos. Dentro de éste amplio significado se puede ubicar el que se da a esta expresión dentro del derecho procesal penal (.....)"*<sup>4</sup>

Denuncia, del verbo denunciar, que proviene del latín *denunciare*, el cual significa "hacer saber", "remitir un mensaje".

---

<sup>2</sup> Es decir, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>3</sup> Consideramos que la referencia hecha en el numeral en comento respecto del establecimiento de unidades a las que el público tenga fácil acceso, es de entenderse que se encuentra dirigida principalmente a los particulares.

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6ª edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1993, p. 2644.

Por su parte, el término queja en su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como un relación de hechos que se realiza ante la autoridad competente contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales, por lo que respecta al segundo significado, se ha regulado en el ordenamiento jurídico mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, mismo que consideramos el más acorde con el tema que nos atiende.

No debe escapar a la apreciación, que se debe diferenciar las quejas o denuncias de otros asuntos como la prestación deficiente de servicios, ya que esta última se debe canalizar para su atención a la Dependencia o Entidad responsable para el mejoramiento del servicio.

Durante el procedimiento de tramitación de la queja o denuncia respectiva, de advertir indicios que puedan hacer presumir la posible responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, se pide al denunciante o quejoso que la ratifique, lo cual persigue principalmente dos objetivos principales, siendo éstos, el de evitar excesos de promociones ociosas por parte del público en general, así como para ratificar el interés jurídico por parte del gobernado.

Una vez satisfecho lo anterior, se procederán a llevar a cabo las investigaciones conducentes a efecto de obtener elementos de convicción que robustezcan la relación de hechos vertida en la queja o denuncia de mérito, y permita presumir la existencia de la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público, procedimiento en el cual se citará al presunto responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Y así, de reunirse satisfactoriamente los requisitos antes descrito se dará paso a la incoación del procedimiento disciplinario en contra del servidor público para determinar la existencia o no de la responsabilidad administrativa en su contra, y en su caso imponer las sanciones correspondientes.



De tal forma, encontramos a la queja o denuncia que al efecto presente cualquier interesado como el diverso medio por el cual se puede dar paso a la incoación del procedimiento disciplinario en contra de un servidor público.

Sin embargo, en caso de que la autoridad correspondiente determine que la queja o denuncia no es de considerarse para dar inicio al procedimiento disciplinario en contra de un servidor público, cabe destacar que dicha circunstancia no es susceptible de impugnación ante el órgano jurisdiccional especializado en la materia fiscal y administrativa de corte federal, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se ha establecido en el criterio sustentado por la Décima Primera Sala Regional Metropolitana, visible su revista, año I, número 2, febrero de 2001, que es del rubro y tenor literal que sigue:

*"RESOLUCIONES QUE CONSIDEREN IMPROCEDENTE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTICULAR A ALGUNA CONTRALORÍA, NO SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Si derivado de una queja en contra de servidores públicos que presente un particular ante una Contraloría en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad resuelve que tal queja es improcedente, dicha resolución no puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pues el artículo 11, fracciones VIII, X y XIV, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a los artículos 73 y 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo contemplan como hipótesis para la procedencia del citado juicio de nulidad, que se interponga contra una resolución que determine créditos a cargo de servidores públicos y/o particulares en base a la Ley de Responsabilidades citada; que sin determinarlos afecte a dichos servidores públicos, o bien, cuando como consecuencia del procedimiento administrativo previsto en esa ley, se determine a cargo del servidor público una responsabilidad que implique daños y perjuicios al particular y que a petición de éste, la autoridad reconozca que se debe indemnizar al particular ordenando el pago correspondiente, por lo que si la resolución que se pretende impugnar, es aquella que resolvió improcedente una queja interpuesta por un particular al considerar que un acto realizado por un servidor público le agravia, es evidente que el juicio de nulidad es igualmente improcedente, conforme al artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pues no se dan las hipótesis de los artículos mencionados."*

Por último, es importante mencionar que además de los supuestos citados con antelación, el procedimiento disciplinario también puede tener como antecedente la

solicitud realizada por el Ministerio Público, o bien, una recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero en todo caso, corresponderá al órgano disciplinario realizar las investigaciones conducentes para determinar si en la especie existen o no elementos suficientes para incoar el procedimiento de mérito en contra de un servidor público.

### **3.3. La substanciación del procedimiento**

Una vez estudiado las diversas formas en que puede darse inicio al procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, procederemos al análisis relativo a su substanciación y resolución.

#### **3.3.1. La citación a la audiencia al presunto responsable**

El artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

*"ARTICULO 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:*

*I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

*En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.*

*Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.*

*La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.*

*Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;*

(...)"

De tal forma, encontramos que el procedimiento disciplinario formalmente da inicio con la notificación del citatorio al presunto responsable, donde se harán de su conocimiento los hechos que se imputen en su contra, así como el lugar y día, donde se celebrará la audiencia respectiva donde tendrá la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

Robustece lo anterior, en lo conducente, el criterio sustentado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en su revista, año II, número 25, agosto de 2000, que es del rubro y tenor literal que sigue:

*"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.- SE INICIA CON LA CITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO CONSIDERADO INFRACTOR, A LA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- El procedimiento administrativo disciplinario inicia cuando se notifica el citatorio respectivo al servidor público considerado infractor, para el desahogo de la audiencia que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndole saber la responsabilidad administrativa que se le atribuye, a fin de que prepare su defensa respecto de la infracción disciplinaria que se le imputa. De lo anterior, es dable concluir que si una autoridad practica diversas diligencias, no sólo previas a la citación en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que en ellas comparece el servidor público, no como tal sino como trabajador del ente público, y se manifiesta en las actuaciones relativas que el objeto de las mismas es realizar investigaciones tendientes a determinar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación laboral existente entre el ente público, en su calidad de empleador, y su trabajador, es por demás evidente que las aludidas actuaciones no forman parte de procedimiento disciplinario, no sólo porque se llevaron al cabo antes de la citación que ordena el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino porque al tener contenido fundamentalmente laboral, difieren de la naturaleza y finalidad del procedimiento disciplinario, en el que comparece el servidor público como tal, a fin de determinar si cumplió o no con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el ejercicio de la función pública, y cuya violación implica responsabilidad administrativa sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."*

Una vez apuntado lo anterior, resulta pertinente realizar un breve análisis de las formalidades que han de observarse en esta etapa del procedimiento.

Respecto del documento en el que conste el citatorio de mérito, como todo acto de autoridad deberá encontrarse debidamente fundado y motivado, ello, a la luz del principio de legalidad consagrado en el numeral 16 Constitucional, en relación al artículo 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación.

De tal forma, para satisfacer dichos requisitos no sólo habrán de citarse los fundamentos legales que faculten a la autoridad emisora del citatorio para proceder en tal sentido, sino que, en virtud de que constituye el acto por medio del cual se hace del conocimiento del servidor público la existencia de una serie de imputaciones en su contra, entre los requisitos que este acto debe satisfacer se exige el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues sólo de este modo, se da la certeza jurídica al presunto infractor de los hechos que se imputan en su contra para que de tal forma se encuentre en aptitud de preparar adecuadamente su defensa, por lo cual, en el citado procedimiento la garantía de audiencia sólo queda plenamente cubierta con un citatorio correcto.

Entre los efectos jurídicos que produce la notificación del citatorio en estudio podemos considerar los siguientes:

- Constituye el acto por medio del cual se da inicio al procedimiento disciplinario, donde se hace del conocimiento del presunto infractor las imputaciones que se hacen en su contra.
- Mediante el, se emplaza formalmente al presunto responsable para la audiencia de ley donde podrá manifestar lo que a su derecho convenga.
- En caso de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los hechos los actos u omisiones que se le imputan.

### **3.3.2. La audiencia**

Una vez notificado el citatorio al servidor presuntamente responsable, deberá comparecer en el día y hora señalada para el desahogo de la audiencia de ley, donde podrá manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los hechos que se imputan en su contra, donde se levantará acta debidamente circunstanciada de lo actuado.

Cabe aclarar que dicho procedimiento no es limitativo al desahogo de una sola audiencia, por el contrario, en la fracción IV, segundo párrafo, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar a otra u otras audiencias.

Una vez concluida la audiencia, el artículo 21, fracción II dispone que se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de convicción que considere conducentes a efecto de desvirtuar las imputaciones vertidas en su contra, siendo, que las pruebas al efecto ofrecidas serán debidamente desahogadas por la autoridad instructora.

### **3.3.3. La resolución**

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas, y desarrolladas las diligencias ordenadas por la autoridad, deberá resolver dentro del plazo de los cuarenta y cinco

días hábiles siguientes sobre la existencia o no de la responsabilidad, imponiendo en su caso la sanción correspondiente.<sup>5</sup>

Atento al principio general de derecho consistente en que el individuo es inocente hasta que se demuestra su culpabilidad, consagrado en los arábigos del 18 a 21 de nuestra Carta Fundamental Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio que si bien tiene su origen en el ámbito del derecho penal, se ha extendido inclusive al ámbito administrativo, de tal forma, tenemos que demarca las directrices que rigen las cargas probatorias en nuestro sistema jurídico, lo cual, trasladado al tema total que nos atiende en el presente apartado, podemos concluir, que en tratándose del procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, corresponde a la autoridad administrativa demostrar fehacientemente la existencia de la conducta por la cual se actualizan las causales de imposición de la sanción disciplinaria a un servidor público, y no a éste probar que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa, pues dado el caso, se le sometería a la realización de algo imposible, como lo es el demostrar un hecho negativo.

Una vez emitida la resolución de mérito, el artículo 21, fracción III establece que la misma habrá de notificarse al servidor público sujeto del procedimiento, y en su caso, al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, para efectos de llevar a cabo la ejecución de la sanción correspondiente, sin embargo, en caso de no emitirse la resolución dentro del plazo establecido, o que ésta no sea notificada en el lapso temporal contemplado para tales efectos, dicha circunstancia no implica la pérdida de la facultad sancionadora de la autoridad, ya que en la especie nos encontramos ante lo que doctrinalmente se ha denominado como una norma imperfecta, al no establecer sanción alguna en caso de que la autoridad de mérito no resuelva dentro del plazo establecido o notifique en tiempo la resolución al servidor público.

---

<sup>5</sup> Cabe precisar que el plazo para emitir la resolución podrá ser ampliado hasta por un periodo igual cuando exista causa justificada, en términos del artículo 21, fracción III, segundo párrafo.

Cobra aplicación, en lo conducente, el criterio establecido por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 1077, que es del tenor literal siguiente:

*"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo."*

En ese mismo sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el criterio publicado en su revista, año II, número 20, marzo de 2000, página 7 que versa a la letra:

*"SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- EL EXCEDER EL PLAZO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CARECE DE CONSECUENCIA LEGAL.- El artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que, en el procedimiento administrativo para la imposición, en su caso, de las sanciones administrativas correspondientes, una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, se emitirá resolución dentro de los siguientes treinta días, empero en modo alguno establece que ante la falta de observancia de dicho plazo, se genere una determinada consecuencia, por lo que tal omisión en la ley no*

*puede llenarse por integración pretendiendo que el efecto sea la prescripción de la facultad o la preclusión del derecho de la autoridad para imponer la sanción aplicable, pues si ese hubiera sido el propósito del legislador, lo habría señalado así en dicho precepto legal en forma expresa."*

Ahora bien, en tratándose del procedimiento disciplinario sujeto a estudio en el presente Capítulo, en caso de determinar responsable al servidor público sujeto a procedimiento, al imponer la sanción correspondiente en su contra deben observarse una serie de elementos, los cuales se encuentran previstos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo importante precisar, que en el presente apartado nos limitaremos a citar dicho artículo, ya que el análisis de los elementos en comento conformará la parte toral de siguiente Capítulo:

*"ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

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

*II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

*III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*

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

*V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

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

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



### 3.4. Las sanciones

Es de entenderse por sanción, a la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, siendo que dicha responsabilidad no podría surgir cuando las obligaciones a su cargo son meramente declarativas, y aún cuando existe imputabilidad, tampoco podríamos hablar de un adecuado sistema de responsabilidades cuando el afectado no puede exigir práctica y eficazmente el cumplimiento de la obligación violada.

La finalidad que se persigue con la imposición de una sanción principalmente radica en mantener la observancia de las normas jurídicas, o en su defecto, cuando no se logra contener su cumplimiento, el imponer una sanción de carácter económico para obtener la reparación del daño, o restringir la esfera de derechos del infractor.

A diferencia de las sanciones de tipo laboral, las sanciones disciplinarias no derivan del contenido prestacional de una relación de trabajo, ni se constriñen en obtener el servicio para el cual fue contratado el servidor público infractor, sino que responde a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de la Función Pública, que debe estar apegada a valores fundamentales.

De tal forma, se ha considerado que la sanción administrativa; *"Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo."*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6ª edición, México, 1993 Editorial Porrúa/UNAM, p. 2872.

Garrido Falla define a la sanción administrativa no como un castigo, sino como, "*un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido*"<sup>7</sup>, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.

El jurista Montoro Puerto entiende a la sanción administrativa como un medio represivo, exponiendo las siguientes consideraciones, "*En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.*"<sup>8</sup>

La naturaleza de la sanción administrativa, cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, adquiriendo un matiz de preventiva o represiva, fiscal o de castigo.

No obstante, en la idea de castigo o pena que se impone al servidor público infractor, prevalece el poder punitivo de la Administración Pública, aún por encima de su poder ejemplificador o meramente correctivo, ciertamente, el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, debe encaminarse a imponer la sanción que frene y eventualmente desaparezca las practicas infractoras que dañan al interés colectivo.

En esa base, encontramos que el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones aplicables a los servidores públicos infractores las siguientes:

**"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;*

---

<sup>7</sup> Garrido Falla, Fernando, "Tratado Derecho Administrativo", vol. II, 4ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 196.

<sup>8</sup> Montoro Puerto, Miguel, "La Infracción Administrativa", Ediciones Nauta, Barcelona, 1965, p. 334.

IV.- *Sanción económica, e*

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

(....)"

### 3.4.1. La amonestación

La Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, establece que la amonestación; *"Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones."*<sup>9</sup>

El jurista Ortiz Soltero, la considera como la, *"prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor."*<sup>10</sup>

Cabe destacar, que no obstante que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece como sanción disciplinaria la amonestación pública o privada, es omisa en precisar en que consiste específicamente una u otra, y en que caso procede su aplicación, ya que tan sólo establece en su artículo 16, fracción I dispone que 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.

---

<sup>9</sup> ibidem.

<sup>10</sup> Montserrat Ortiz Soltero, Sergio, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 152.

### 3.4.2. Suspensión

Para Sánchez Gómez, *"se trata de la separación temporal del servidor público de las actividades públicas que tiene encomendadas, ya sea por nombramiento o por elección popular, mediante una resolución expedida por el superior jerárquico o por un órgano especial competente de la Federación, entidad federativa respectiva o municipio, quedando por lo tanto suspendidos temporalmente los efectos de su nombramiento o elección que dio origen a la función de que se trate."*<sup>41</sup>

En la aludida Guía, se determina que la suspensión, *"Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado."*<sup>42</sup>

Una característica esencial de esta sanción, lo constituye el hecho de que dicha separación es por un tiempo determinado, y concluyendo éste, el servidor público se reincorpora al ejercicio de sus funciones, sin perder su empleo, cargo o comisión que venía desarrollando en la Administración Pública.

La suspensión del servidor público infractor será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

### 3.4.3. Destitución

Se entiende como la sanción disciplinaria, *"(...) por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley."*<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Sánchez Gómez, Narciso, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1998, p. 385.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Op. Cit. p. 93.

De tal forma, encontramos a la destitución como la separación del servidor público del empleo cargo o comisión que venía desempeñando como corrección o castigo, la cual es aplicada en caso de incurrir en una infracción grave, siendo impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

#### **3.4.4. Inhabilitación**

*"(...) es la prohibición temporal de ejercer un empleo cargo o comisión en el servicio publico, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial."<sup>14</sup>*

Se conmina por la ley, sin excepción alguna, por la acreditación de la infracción incurrida por un servidor público, que, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.<sup>15</sup>

Y por otro lado, cuando 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 aquellos 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.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado lo que habrá de entenderse por inhabilitación como pena, y como sanción administrativa, ello, mediante el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo III, abril de 1996, pagina 93, que a la letra versa: "INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia."

Resulta viable la existencia de la sanción en comento, ya que no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga.

La inhabilitación, como sanción administrativa impuesta por la autoridad competente, ha sido materia de controversia en cuanto a su naturaleza y alcance, inclusive se le llegó a considerar violatoria de la garantía de libertad de trabajo prevista en el artículo 5º de nuestra Carta Fundamental, discusión que ha sido superada mediante criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, junio de 2000, página 35, mismo que a continuación se transcribe:

*"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL. El artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5o. de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicha garantía no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, pues lo que prohíbe la referida garantía es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos, imperativo que no se vulnera cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones previstas por la propia ley, cuya regulación es necesaria, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la citada regulación, por ser de destacado interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz. Además, de conformidad con el precepto constitucional mencionado, la libertad de trabajo no sólo puede vedarse por determinación judicial, sino también por resolución gubernativa, como la dictada*

*por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa."*

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.

### **3.4.5. Sanción económica**

La Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, a que hemos venido haciendo referencia la considera a la sanción económica, *"la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza."*<sup>16</sup>

El numeral 113 de nuestra Carta Fundamental establece que se tendrán como sanciones administrativas, entre otras, las sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por su parte el numeral 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es del tenor literal que sigue:

**"ARTICULO 15.-** *Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los dañoso perjuicios causados.*

---

<sup>16</sup> Ibidem.

*En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

*El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.*

*Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal."*

El antecedente jurídico inmediato de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 55 establecía que en tratándose de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarían dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, dicho numeral fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que no permitía la individualización de la sanción, ya que en todos los casos se aplicaría invariablemente en dos tantos; como se determina en la tesis P. CXL/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, septiembre de 1997, página 207, que es del rubro y tenor literal que se transcribe:

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



*de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.”*

Sin embargo dicha inconstitucionalidad ha sido superada en el texto de la redacción del citado arábigo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos donde se establece que la sanción económica impuesta podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero no inferior a un tanto del monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.<sup>17</sup>

Otra de las innovaciones encontradas en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, radica en la forma de actualización de las sanciones económicas, que en la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se determinaba en relación a su equivalente en salarios mínimos vigentes al día de su pago, siendo, que en su actual regulación se dispone que las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.<sup>18</sup>

Se ha establecido que el objeto de la sanción económica impuesta en contra de un servidor público no debe considerarse que su único objetivo se constriñe en resarcir al afectación sufrida por el Estado con la ilegal actuación del infractor, por el contrario, además de lo anterior, es de entender como una sanción de tipo ejemplar, que además tiene por objetivo el inhibir futuras conductas ilícitas que pudieren cometer los servidores públicos.

---

<sup>17</sup> Podemos considerar como caso de excepción, el supuesto previsto en el artículo 31 de dicha Ley, donde se dispone que si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.

<sup>18</sup> Cuyo procedimiento de actualización se encuentra previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Así lo ha determinado el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, julio de 1997, página 430 que versa a la letra:

*"SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO. Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones."*

Por último, cabe destacar que 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.

## **CAPÍTULO 4**

### **DE LOS ELEMENTOS A CONSIDERAR AL IMPONER LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

*4.1. Del arbitrio administrativo de la autoridad sancionadora, 4.2. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado, 4.3. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público, 4.4. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, 4.5. Las condiciones exteriores y medios de ejecución, 4.6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, 4.7. La gravedad de la responsabilidad.*

Hasta ahora hemos realizado un repaso de la Función Pública inherente al Estado, y como es desarrollada al conjuntar al elemento objetivo –órgano de autoridad-, con el subjetivo –servidor público-, y la pluralidad de actos que pueden derivar de dicha actividad.

Posteriormente realizamos el estudio relativo a la naturaleza jurídica del servidor público, el régimen de responsabilidad a que se encuentra afecto en relación con el Estado, así como el procedimiento a seguir para determinar la existencia o no, de la responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, y en su caso imponer la sanción correspondiente.

Ahora bien, en el presente Capítulo procederemos al análisis de los elementos previstos en el numeral 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que habrán de ser considerados al imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor, con especial énfasis en lo inherente a la gravedad de responsabilidad del servidor público infractor.

#### **4.1. Del arbitrio administrativo de la autoridad sancionadora**

En punto 3.3.3. del capítulo anterior, hicimos una breve referencia a los elementos que habrá de tomar en consideración la autoridad al emitir la resolución relativa al procedimiento disciplinario, cuyo debido tratamiento hace las veces de la motivación del criterio utilizado por la misma al imponer la sanción correspondiente, de ser encontrado responsable el servidor público sujeto a procedimiento.

Para efectos prácticos, resulta importante retomar lo establecido por el arábigo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra versa:

*"ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

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

*II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

*III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*

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

*V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

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

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

Por otra parte su antecedente legislativo inmediato lo constituye el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que era del tenor literal que a continuación se transcribe:

*"ARTICULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:*

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

*II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

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

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

*V.- La antigüedad del servicio;*

*VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y*

*VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."*

De lo anterior, encontramos que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prácticamente constituye una reproducción de su similar de la anterior Ley, salvo algunas consideraciones, que a continuación apuntamos:

- No obstante que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplaba como elemento a considerar para la imposición de la sanción, la gravedad de la infracción, acontece que de ningún modo aportaba indicio alguno para determinar cuando se estaría frente a una sanción grave o no grave, lo cual deja patente el sistema de libre apreciación con que el legislador dotó al procedimiento disciplinario, sin embargo, dicha circunstancia en repetidas ocasiones deriva en una actuación arbitraria por parte de la autoridad sancionadora al dejar a su consideración el determinar dicha circunstancia<sup>1</sup>, siendo que la nueva Ley de Responsabilidades pretende superar esta laguna, ya que en su artículo 13, en su parte conducente se determina que; *"En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley."*

---

<sup>1</sup> Tal y como se ha establecido en la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades, a que hemos hecho alusión anteriormente, donde en la hoja 95, se determina que; "Sin embargo, en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o menor sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa."

- Asimismo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en forma expresa que se estará frente a un caso de reincidencia cuando un servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Una vez precisado lo anterior, bien podemos dar paso al estudio relativo del arbitrio sancionador de la autoridad, el cual es sumamente complejo, ya respecto de algunos elementos como lo son la reincidencia y la gravedad de la infracción, se establecen criterios rígidos de aplicación, y por cuanto hace a los restantes, la vigente legislación es omisa en brindar indicios y mayores elementos que conlleven a las diversas contralorías a una unificación de criterios al emitir la sanción correspondiente, dejando prácticamente a su criterio, y porque no decirlo, a su capricho el imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor, en efecto<sup>2</sup>; *"...la Ley no especifica si éstos son elementos que agravan o atenúan la aplicación de sanciones, por lo que se recomienda que los mismos se tomen si es posible como agravantes de la responsabilidad."*<sup>3</sup>

*"Se observa en la Ley que ésta no establece un nexo causal entre la falta administrativa y la sanción aplicable, por la sencilla razón de que el legislador dotó al procedimiento de las características de los sistemas de libre apreciación, en los que existe una gran discrecionalidad para resolver los asuntos."*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Así lo ha reconocido la otrora Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al señalar en la aludida guía de la aplicación del sistema de responsabilidades que, en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos pueda dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o menor sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa.

<sup>3</sup> "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994, p. 88.

<sup>4</sup> Ibid. P.94.

En ese sentido, debemos recordar que los actos emitidos por la autoridad administrativa guardan una relación de subordinación respecto de las leyes que les facultan para actuar, por lo que para determinar si dichos actos cumplen con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional es necesario analizar la determinación material que el mandamiento legislativo realiza sobre la actuación administrativa, pues de ello dependerá el grado de discrecionalidad con que esta última pueda actuar.

Así, la aplicación de la norma que se realiza a través de un acto administrativo puede ser de diversos grados, según la determinación y alcance que previamente se haya establecido en la norma que le sirve de fundamento, será de un nivel íntimo cuando la ley únicamente determine el elemento subjetivo de la misma, es decir, el o los órganos que han de realizar su aplicación, dejándoles un amplio margen de discreción para fijar el contenido del acto que emitirán, en cambio, la determinación será de un nivel superior cuando el legislador establezca, inclusive, criterios objetivos, que delimiten el actuar administrativo, fijándole cauces y elementos a los que debe atender indefectiblemente.

De lo cual encontramos que la regulación inherente a los elementos a considerar al imponer la sanción correspondiente, reúne características de ambos niveles, ya que cuenta con criterios rígidos y objetivos para valorar elementos como son la gravedad de la responsabilidad y la reincidencia, y por otro lado, deja un total margen de apreciación para la individualización de los demás elementos que hemos precisado con antelación.

#### **4.2. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado**

La fracción VI, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina como elementos a considerar

al imponer la sanción respectiva al servidor público infractor, el hecho de que, derivado del incumplimiento de las obligaciones que debe observar se genere un daño o perjuicio al Estado, así como que por ese medio se obtenga ilícitamente una cosa o se alcance un lucro indebido; tales elementos evidencian el carácter perjudicial del acto desde el punto de vista social, atento a que el Estado representa la estabilidad y salvaguarda del interés público.

Siendo así, la naturaleza de la sanción aplicable ante la actualización de dichas conductas, reviste en la ley y en la práctica objetivos no sólo de carácter represivo, sino además resarcitorio de la afectación sufrida por el Estado, o del beneficio indebidamente obtenido por el infractor.

#### **4.3. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público**

El presente elemento se actualiza principalmente con el informe relativo a las percepciones recibidas por el servidor público con motivo de su empleo, cargo o comisión que desarrolla en la Administración Pública, así como con los bienes informados en su declaración patrimonial, ello a efecto de constatar la capacidad económica con que cuenta, y el impacto que redundará en su peculio la sanción que al efecto se le imponga.

#### **4.4. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor**

Como siguiente elemento a considerar al imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor, encontramos al nivel jerárquico y sus antecedentes, sin embargo, vimos en el Capítulo 2 de este estudio, al tratar las cuestiones inherentes a la naturaleza de jurídica del servidor público, el artículo 108 Constitucional nos refiere en que supuestos se estará ante un servidor público, sin señalar los diversos niveles jerárquicos en los cuales se agrupan los mismos,



situación que nos es subsanada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como ordenamiento legal reglamentario del Título Cuarto Constitucional, así, para esclarecer lo anterior es menester retomar lo establecido en la jurisprudencia y la doctrina para subsanar esta laguna.

En esa base, bien podemos retomar la clasificación doctrinaria que se ha hecho respecto de las diversas categorías o niveles de los servidores públicos, expuesta en el punto 2.1., de este trabajo de investigación, siendo éste:

- **Empleado.-** Como la persona que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en razón de un nombramiento y que por lo regular desempeña actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.
  
- **Funcionario.-** A diferencia del empleado, este servidor público sí dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, mismo que deriva en una capacidad de mando, de decisión y disciplina, en la práctica son conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, entre los cuales podemos considerar a los jefes de departamento, e inclusive a los subsecretarios.
  
- **Alto Funcionario.-** Doctrinalmente es considerado como el individuo que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, ya sea como Presidente de la República, Diputado o Senador, o bien, el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, Secretario de Estado, así como los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieran declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

En mérito de lo anterior, encontramos que la doctrina agrupa principalmente a los servidores públicos en tres grandes grupos, enfocados esencialmente a las funciones que desempeñan, si son meramente auxiliares del titular de las

atribuciones legales, o si bien, ejercen *per se* las facultades legalmente establecidas.

De tal forma, el análisis del nivel jerárquico del servidor público infractor y sus antecedentes implica tomar en consideración, no solamente el puesto, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, sino además los antecedentes personales, laborales, y sobre todo los profesionales del infractor, tales como su preparación, honorabilidad, experiencia y antigüedad tanto en el desempeño del servicio público y, específicamente, en el órgano o dependencia a la que se encuentre adscrito y donde se cometió la falta sancionada.

#### **4.5. Las condiciones exteriores y medios de ejecución**

Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, sin duda alguna constituyen elementos particularmente difíciles de definir, ya que en ninguno de los ordenamientos legales en la materia, las circulares y guías de aplicación del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ni aún la doctrina o la jurisprudencia brindan indicios o parámetros que delimiten estas figuras jurídicas.

Es en la práctica donde se les ha ido dando forma y naturaleza, donde por condiciones exteriores y medios de ejecución se han llegado a considerar como el análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que tuvieron lugar al cometerse la infracción de mérito, la forma y grado de intervención del agente en la comisión de la conducta infractora.

A guisa de ejemplo, podemos referirnos a diversos factores, como lo son la carga de trabajo con que cuente el órgano o dependencia a la cual se encuentre adscrito el infractor; la premura con que deban resolverse los asuntos o desempeñar sus funciones; la complejidad de las mismas, sea por el volumen, por la dificultad del planteamiento jurídico a atender o por ambas cosas; la negligencia

o imprudencia en la comisión de la conducta infractora y en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el servidor público para apoyarse en su actividad como tal.

#### **4.6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones**

Por cuanto hace la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a diferencia de su antecesor normativo, sí nos brinda en el último párrafo de su numeral 14, los indicios a considerar para determinar cuando se estará frente a un caso de reincidencia al señalar que; *“Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”*

Así, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna o algunas de las obligaciones señaladas en el artículo 8, incurra nuevamente en una conducta infractora a dicho precepto legal, siendo menester apuntar algunas apreciaciones al respecto:

- Como hemos señalado anteriormente, la responsabilidad administrativa de un servidor público es determinada mediante una resolución emitida por la autoridad competente, derivada del procedimiento disciplinario que hemos estudiado a lo largo del presente trabajo de investigación.
- Aunque no se señala expresamente en el último párrafo del artículo 8 antes citado, para que se actualice la figura jurídica de la reincidencia es necesario que la resolución que determine la existencia de la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público infractor se encuentra firme, ya que de lo contrario, de ser declarada nula por los diversos medios legales a que puede ocurrir el sancionado a impugnarla<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Como lo constituye el recurso de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el juicio de nulidad substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien, el juicio de amparo competencia del Poder Judicial.

resulta inconcuso que la resolución en donde se determine la reincidencia del infractor correría la misma suerte, al tomar como base una resolución afectada de nulidad.

- El criterio establecido para la reincidencia es de carácter general, ya que no será menester que se cometa la misma conducta y se determine la responsabilidad a cargo del infractor para que éste sea considerado reincidente, por el contrario, bastará con que se determine nuevamente su responsabilidad sin importar si la obligación incumplida es la misma por la cual se determinó anteriormente su responsabilidad.

Cabe precisar, que si bien es cierto que se considera a la reincidencia como un elemento que habrá de analizarse al imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor, resulta, que no se prevé ninguna consecuencia jurídica y tratamiento especial para el servidor público reincidente, que lo diferencie del que incurre en falta por primera vez.

#### **4.7. La gravedad de la responsabilidad**

Por cuanto hace a la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, a nivel Constitucional, el único indicio o referencia que se hace de esta figura se encuentra consignado en el arábigo 14 Constitucional que establece; *"(...) La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. **Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves** los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."*

Se ha llegado a considerar que la exégesis establecida por el legislador al referirse a las conductas graves que redundan en responsabilidad administrativa, no debe interpretarse restrictivamente sólo para las conductas que generen un

daño para el Estado, o un beneficio para el servidor público infractor, sino que para determinar la gravedad de la responsabilidad, debe atenderse a la naturaleza propia de la conducta con todas las circunstancias de hecho y de derecho que la rodean, al respecto, resulta procedente citar el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo I, junio de 1995, que es del siguiente rubro y tenor literal:

*"PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA. El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: "... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad."*

Ahora bien, como hemos precisado en el punto 4.1 del presente trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien es cierto contemplaba la gravedad de la infracción como uno de los elementos a considerar al imponer una sanción en contra de un servidor público infractor, era omisa en precisar qué tipo de conducta podía generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establecía parámetros que debían observarse para considerar

que se actualiza tal situación, lo que cual creaba un estado de incertidumbre jurídica al servidor público sancionado.

Efectivamente, no debe escapar a la apreciación que el numeral 53 del ordenamiento legal en cita establecía que; *"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos."*

De tal forma, encontramos que se establecía como sanción aplicable en tratándose de conductas graves, la inhabilitación del infractor por un plazo de diez a veinte años, el cual constituye considerable lapso temporal durante se encontraría impedido para ocupar cargos públicos.

Consideramos que los términos en que se encontraba redactado dicho numeral resultaba violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien establecía diversas sanciones que pueden imponerse con motivo de las infracciones que se cometieran, sin embargo, omitía establecer los parámetros necesarios que permitan a la autoridad determinar el tipo de infracción que daba lugar a la imposición de las sanciones especificadas, pues dicho precepto se refiere de manera genérica a los casos en que las autoridades pueden imponer las diversas sanciones que se especifican, al disponer el plazo de inhabilitación de 10 a 20 años en caso de conductas graves.

Lo cual permite que, a quien incurra en un incumplimiento menor, la autoridad le imponga una mayor sanción que a quien comete una infracción de mayor gravedad, lo que propicia la arbitrariedad al dejar a la autoridad administrativa ese amplio margen, como también ocurre respecto de cualquier tipo de incumplimiento, que deja al servidor público sujeto a procedimiento en estado de indefensión al permitir a la autoridad imponer sanciones de diferente rango a

cualquier incumplimiento legal, reservándose la libre potestad de determinar si es de considerarse como grave o no.

Ciertamente, resulta de explorado derecho que los principios de legalidad y de seguridad jurídica constituyen dos de los más importantes bastiones con que cuentan los gobernados, y que equilibran la balanza en su relación con los actos de autoridad, al fungir como lineamientos esenciales a los que debe ajustar su actuación el órgano del estado.

Sobre el particular, dichas garantías, contenidas en su expresión genérica en los arábigos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en principio, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados, evitando con ello que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos, como anteriormente hemos señalado, y por otro lado, por cuanto hace a las autoridades competentes para aplicar dichas normas, su cumplimiento se satisface con la debida observancia de las mismas, actuando en estricto apego a los lineamientos y potestades contempladas en su texto, y respetando las formalidades inherentes al procedimiento de mérito.

Es por ello que nos pronunciamos en el sentido de que los artículos 53, y 54, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, al no establecer en que supuestos se estaría frente a un caso de responsabilidad grave, como lo señalamos en el punto 4.1 del presente trabajo, resultaba violatorio de la garantía de seguridad jurídica, al no contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurriera en arbitrariedades.

Lo que es más, la situación en comento, lejos de facilitar la ya de por sí difícil aplicación de las normas en materia disciplinaria, complicaba en buena medida su

actuación al no contar con un marco legal específico que sustentara la aplicación del arbitrio sancionador ante la gravedad de la conducta del servidor público infractor.

De lo anterior, podemos concluir que la regulación de la gravedad de la responsabilidad, en la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta las siguientes objeciones:

- No se define cuáles son las obligaciones cuyo incumplimiento habrán de considerarse como graves.
- No se fijan los parámetros de referencia que le permitan al servidor público sujeto a procedimiento conocer bajo qué circunstancias incurre en una responsabilidad grave.
- Las circunstancias anteriores dejan en estado de indefensión al servidor público, dado que libremente la autoridad administrativa puede establecer las conductas que se considerarían graves.

Por otro lado, la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la fracción I, del numeral 14 antes referido determina como elemento a considerar al imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor; *"La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella."*

Así mismo, en la parte conducente de su artículo 13, se determina que; *"En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley."*

De lo cual se desprende que la vigente Ley, a diferencia de su antecesor legislativo, nos brinda determinados indicios, o mejor dicho obligaciones a cargo de



los servidores públicos, cuyo incumplimiento se considerará como una responsabilidad grave, siendo éstas:

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

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

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

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

*XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

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

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

*XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el*

*Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

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

*XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

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

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

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

Del análisis realizado a las conductas anteriormente transcritas, las cuales se consideran como graves de conformidad a lo previsto en el arábigo 13 del ordenamiento legal en estudio, inferimos que se contemplan como tales, conductas cuya actualización implica una ventaja obtenida por el servidor público con motivo de las funciones que desarrolla en la administración pública, y de la cual deriva un beneficio o lucro obtenido, pudiendo repercutir en daño acaecido en el patrimonio del Estado, o bien, en un déficit del debido desempeño de la función pública.

Por nuestra parte, consideramos poco afortunado el hecho de que el legislador estableciera un criterio tan restringido para determinar en que caso se habrá de considerar una conducta como grave, limitando dicha circunstancia sólo al incumplimiento de determinadas obligaciones previstas en el artículo 8 del ordenamiento legal en estudio, y que sin embargo, dentro del listado que se realiza en el dicho arábigo, e incluso en el diverso artículo 9), existen diversas conductas, que bien pueden producir un impacto más negativo al Estado.

A guisa de ejemplo, analizaremos lo previsto en las fracciones III, V, y XXI; siendo que la primera citada contempla como obligación cuyo incumplimiento puede derivar en responsabilidad administrativa el; *"Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos."*

La anterior conducta indudablemente implica un daño al Estado, atento a que los recursos que se asignan a cada función u órgano de gobierno, tienen como finalidad esencial la de sufragar los gastos necesarios para la correcta realización de las funciones legalmente atribuidas o la prestación del servicio público encomendado.

Por lo que, en caso de que el servidor público que tenga a su cargo la administración y distribución de recursos públicos, destina éstos a fines diversos de los legalmente asignados, tenemos que dicha conducta apunta las siguientes características:

- Implica un daño al patrimonio del Estado, al no emplear los recursos públicos al destino encomendado.
- El servidor público infractor, evidentemente obtiene un beneficio o lucro indebido por el "desvío" de dichos recursos.
- Lo anterior puede generar un detrimento en la calidad y continuidad del desempeño de la función pública.

En mérito de lo expuesto, resulta inconcuso que el incumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción III en estudio, bien puede resultar tan o más grave que las determinadas por el legislador.

Ahora bien, la diversa fracción V, sujeta a estudio dispone como obligación la de; *"Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos."*

Debemos recordar, que ante la complejidad y pluralidad de actividades que desarrolla el Estado en cada uno de los sectores en que incursiona, resulta de primordial importancia la existencia y custodia de la documentación, archivos, expedientes, en los cuales se lleva el control de su ingerencia en relación a los particulares, o bien, con diversos órganos de autoridad.

De ahí que se establezca como obligación a cargo de los servidores públicos<sup>6</sup>, la de custodiar la documentación e información que con motivo de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad, debiendo evitar en todo momento su indebido manejo, sustracción o destrucción.

Para esclarecer un poco lo hasta ahora expuesto podemos tomar como ejemplo el caso de un servidor público que tenga a su cargo el archivo de un órgano jurisdiccional, y así, valiéndose de la disponibilidad que tiene de los archivos y expedientes que se encuentren radicados en ese lugar, *per se* o mediante diversa persona altera los autos de un expediente sustrayendo documentos de vital importancia para el correcto desempeño del juicio, como lo son acuerdos, pruebas, constancias de notificación, por citar algunos ejemplos.

Sin lugar a dudas, el incumplimiento de las obligaciones en comento bien pudieran llegar a ser considerada como grave, atento a la imperiosa obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de resolver pronta y eficientemente los conflictos de intereses que ante ellos se formulen, sin embargo, ante el criterio

---

<sup>6</sup> Que como hemos visto anteriormente constituyen el elemento subjetivo por medio del cual se exterioriza la voluntad del órgano.

limitativo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha infracción, aún y cuando sea realizada en gran escala, o con la intención de causar un daño u obtener un beneficio, no habrá de ser considerada como grave.

Por último, retomemos lo establecido en la fracción XXI, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que es del tenor literal que sigue:

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

La fracción antes transcrita, consigna la obligación a cargo de los servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho que tienen los particulares o cualquier interesado, de formular una queja o denuncia por la presunta ilegal actuación de un servidor público.<sup>7</sup>

En el papel se pudiera llegar a especular que el incumplimiento de la obligación en comento no resulta tan grave, ya que la misma no implica necesariamente la generación de un daño o perjuicio al Estado, o la obtención de un lucro por parte del infractor.

Sin embargo no debemos dejarnos engañar por la primera impresión, y antes de descartarla es menester realizar un juicio de valor de la misma.

En esa tesitura, encontramos que la obligación sujeta a estudio ostenta toda una pluralidad de enfoques desde la cual puede ser abordada, en efecto, si la consideramos desde su enfoque eminentemente social, podemos decir que resulta de vital importancia para salvaguardar la potestad legalmente conferida a los

---

<sup>7</sup> Circunstancia que ya ha sido estudiada en el punto 3.2., al analizar las cuestiones inherentes a la incoación del procedimiento administrativo disciplinario.

particulares o cualquier interesado de formular una denuncia o queja en contra de un servidor público.

Así, se actualiza la necesidad de puntualizar el hecho de que al formular la denuncia o queja respectiva, en reiteradas ocasiones el particular pone de manifiesto los daños y/o perjuicios sufridos en su esfera jurídica por la ilegal actuación del servidor público presuntamente infractor, solicitando a su vez la reparación de la afectación sufrida.

Por lo que en caso de impedirle por cualquier medio el formular su queja o denuncia ante la instancia conducente, no sólo se le deja en un estado de indefensión, dejando insatisfecha su pretensión, sino que además impacta negativamente en la imagen de la Administración Pública, creando desconfianza en su rectitud y desempeño.

De igual forma, podemos abordar el estudio desde la perspectiva del Estado, que como hemos repetidos en continuas ocasiones, tiene como fin último y esencial obligación velar por el bien común, lo cual lleva a cabo por el desempeño de la función pública, que implica la actuación conjunta del órgano de autoridad, en relación al servidor público.

En caso de existir algún servidor público que por sí o mediante diversa persona inhiba a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias, resulta inconcuso que dicha actuación se asemeja a un cáncer que afecta directamente al Estado, al encontrarse incrustado en su organización una persona que no respeta las obligaciones que impone el marco legal a que se encuentra afecto como servidor público, sino que por el contrario con su actuación viola evidentemente los principios de lealtad y legalidad que rigen su desempeño en el servicio público.

De tal forma, estimamos que la regulación de la gravedad de la responsabilidad en la vigente Ley, constituye un diametral giro a la moneda en relación a la normatividad contemplada en la anterior Ley, ya que ésta era omisa

en determinar los parámetros necesarios para identificar la gravedad de la responsabilidad, dejándolo al libre arbitrio de la autoridad, y por su parte, la vigente ley, es totalmente restrictiva en cuanto a su regulación, haciéndola limitativa sólo al incumplimiento de determinadas obligaciones enlistadas en su cuerpo legal, siendo, que uno de los objetivos planteados en el presente trabajo de investigaciones se centra en proponer un justo medio entre dichos extremos.

Como corolario de lo expuesto, nos pronunciamos en el sentido de que, las facultades atribuidas a las autoridades aplicadoras de la ley, para la imposición de las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, deben estar determinadas en ley y, asimismo, deben estar previstos los parámetros necesarios para la imposición de la sanción, así como la de los elementos a considerar para su imposición, a fin de no dejar la determinación de ningún elemento al arbitrio de la autoridad y salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, pues sólo de esa manera los sujetos a procedimiento pueden saber de antemano a qué sanciones se harán acreedores por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo quede aplicar la sanción respectiva.

Asimismo, por cuanto hace a la gravedad de la responsabilidad como elemento a considerar al sancionar al infractor, resulta poco afortunado que se limita dicho elemento sólo a la violación de determinadas obligaciones, lo que deja abierta la puerta para que se afecte el correcto desempeño de la función pública o se cause un daño o perjuicio al Estado desde diversa vía, y que dicha conducta no sea considerada como grave, quedando libre de la sanción correspondiente para tal situación.

Estimamos que la regulación de la gravedad de la responsabilidad debe ser abordada mediante la precisión de elementos o características de la conducta infractora, para que así, el incumplimiento de las obligaciones reguladas en el ordenamiento legal en estudio y los demás con el relacionados, puedan evaluarse

en forma integral, y en su caso, de actualizarse dichos elementos, cualquiera de ellas pueda llegar a considerarse como grave y no ser limitativa esta figura sólo a determinadas fracciones del numeral 8 antes referido, además de integrar en el texto legal la figura jurídica de las atenuantes de la responsabilidad, que si bien no deben eximir de la responsabilidad al servidor público infractor, si deben ser consideradas a efecto de imponer a ésta una sanción acorde a las y cada una de las circunstancias de hecho y de derecho que tuvieron lugar al cometerse la falta.

#### **a) De las agravantes y atenuantes**

Una de las principales inquietudes que han motivado la presente investigación, es sin duda la naturaleza, función y aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, el análisis del papel que desempeña la individualización de la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, así como la propuesta de reformas para regular debidamente dicha gravedad, haciéndola más apegada a los principios de equidad y legalidad. Lo que en realidad, se trata de un problema complicado que no puede recibir de momento, solución uniforme, pues la doctrina no ha abordado el tema con la debida profundidad y sistemática requeridas, por lo que resulta importante precisar que para efectos del presente apartado nos hemos apoyado principalmente en la doctrina penalista existente en la materia.

A lo largo del presente apartado hemos estudiado los elementos a considerar al imponer la sanción correspondiente al servidor público infractor, del cual, se determinó la existencia de la regulación de la gravedad de la responsabilidad, determinada en relación al incumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en el artículo 8 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de



los Servidores Públicos, que hacen las veces de agravantes de la responsabilidad del infractor.

El problema de la individualización de la sanción administrativa al servidor público infractor, es un tema que varía dependiendo del punto de vista que se tenga, ya sea atendiendo a criterios eminentemente "legalista"<sup>8</sup>; dejándolo al libre arbitrio de la autoridad sancionadora, o bien, mediante una postura ecléctica que determine *ex lege* las facultades de dicha autoridad y los elementos a considerar para imponer la sanción correspondiente, además de dejar cierto margen de actuación a la misma para su valoración.

Por nuestra parte consideramos apropiada la existencia y regulación de la gravedad de la responsabilidad, y que con motivo de ésta se imponga al servidor público infractor una sanción más severa<sup>9</sup>, pero sin embargo, se actualiza la necesidad de la inclusión de atenuantes en el texto legal vigente, que hagan más factible la proporcionalidad en la aplicación de la sanción correspondiente; *"Uno de los principales argumentos para apoyar la punición del hecho en función de la gravedad del mismo, se basa en el principio de proporcionalidad de las penas. Si los mínimos y máximos legales deben ser proporcionales (...), también debe serlo la pena concreta que se imponga dentro de dicho marco y si tal decisión se apoya en base a las circunstancias atenuantes y agravantes es porque éstas contemplan situaciones que modifican la gravedad del hecho o la culpabilidad del autor, obteniendo con ello la proporcionalidad en concreto. En definitiva, se trata de circunstancias que modifican la pena porque suponen modificaciones a la responsabilidad (...)"*<sup>10</sup>.

Debemos recordar que el servidor público constituye el elemento subjetivo por medio del cual se externa la voluntad del órgano del Estado, pero que en todo caso sigue tratándose de una persona que se incorpora a la estructura de

---

<sup>8</sup> Haciendo referencia cuando se atiende en forma restringida al texto legal, es decir, si la ley considera infractora determinada conducta o acto, se impondrá la sanción correspondiente, sin atender a la pluralidad de circunstancias que tuvieron lugar al actualizarse dicha conducta infractora.

<sup>9</sup> Que como hemos precisado con antelación será de inhabilitación de 10 a 20 años.

<sup>10</sup> Muñoz Conde, Francisco, "Introducción al Derecho Penal", Editorial Bosch, Barcelona, 1975, p. 180.

gobierno, y que por lo tanto, se encuentra sujeto a un régimen de responsabilidad para con el Estado, ante el incumplimiento de las obligaciones a su cargo en el Servicio Público, sin embargo, no debe escapar a la apreciación el hecho de que al cometerse una conducta infractora, existen toda una pluralidad de circunstancias que rodean a ésta, entendiéndose por circunstancia; "(...) *todo lo que modifica un hecho o un concepto sin alterar su esencia.*"<sup>11</sup>

*"Las circunstancias modificativas son, pues, situaciones que rodean ("circum-stare": estar alrededor) a la realización del hecho o que suponen especiales condiciones del autor, determinando la modulación de la pena aplicable."*<sup>12</sup>

Resulta de explorado derecho, que en muchos de los casos, cuando una persona se incorpora al Servicio Público, no recibe una capacitación previa para desempeñar sus funciones<sup>13</sup>, o bien, al ser de reciente ingreso no cuenta con el vital respaldo que representa la experiencia en el desempeño del servicio público, de tal forma, no obstante que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla el nivel jerárquico del infractor, y su antigüedad en el servicio como elementos a considerar al sancionar al infractor, no se encuentra regulados de manera tal que puedan ser estimados en forma integral a efecto de determinar en su caso la gravedad o no, de la responsabilidad del servidor público sancionado.

De igual forma, en relación a las condiciones exteriores y medios de ejecución, no deben ser estimados como meros elementos a considerar para imponer la falta, sino que de la debida individualización de los mismos, bien se pueden desprender elementos vitales como la intencionalidad o imprudencia del infractor, si la conducta fue realizada por voluntad propia o en cumplimiento a la orden recibida por un superior jerárquico, y que así constituyan elementos de los

---

<sup>11</sup> Jiménez de Asúa, Francisco. "Principios Generales de Derecho Penal, La Ley y el Delito, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1980, p. 444

<sup>12</sup> Muñoz, Conde, obracitada, pagina 135

<sup>13</sup> Principalmente en tratándose de los empleados públicos, (véase punto 2.1. de la presente tesis), ello con independencia del personal proveniente del servicio profesional de carrera con que cuenta muchos de los Órgano del Estado.

que se desprendan circunstancias que puedan ser valoradas como agravantes o atenuantes de la conducta infractora.<sup>14</sup>

El análisis de las circunstancias modificadoras de la responsabilidad ha sido sin duda un tema muy controvertido, y ello obedece principalmente a que resulta especialmente conflictivo conciliar principios fundamentales como *el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento*, con la sensibilización del derecho a la aplicación a cada caso en concreto, sin embargo, ante la existencia de conductas o infracciones consideradas graves en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos pronunciamos por la necesidad de incluir en el texto legal vigente circunstancias atenuantes de la responsabilidad, y si bien "(...) *todas las circunstancias que modifican la aplicación de la pena son eminentemente subjetivas.*"<sup>15</sup>, con su inclusión en el texto legal vigente no pretendemos que con ello se modifique o se exima de responsabilidad al infractor, sino por el contrario, la presente propuesta pretende hacer que funja como un justo medio que complemente la regulación de la gravedad de responsabilidad del servidor público.

---

<sup>14</sup> Para el jurista Jiménez de Asúa, las circunstancias atenuantes o agravantes son las que modifican las consecuencias de las responsabilidades sin suprimir éstas. Op. Cit. P. 440

<sup>15</sup> Jiménez, op. Cit, p. 450

## **CAPÍTULO 5**

### **PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

*5.1. Propuesta de reformas a los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

#### **5.1. Propuesta de reformas a los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

En base a los lineamientos que hemos apuntado durante el desarrollo de la presente tesis, a efecto de dar una debida regulación a la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, consideramos necesaria la modificación de los artículos 13 y 14 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que permita una correcta valoración de la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, no haciéndola limitativa sólo al incumplimiento de determinadas obligaciones, sino por el contrario, que sea analizada a la luz de las características propias de la conducta infractora.

La regulación de los elementos inherentes a la gravedad de la responsabilidad se determinan en el artículo 14 BIS de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual será adicionado al texto legal vigente, y se aborda desde tres enfoques principalmente, siendo estos:

En relación a las conductas que afecten el correcto desempeño de la función pública, derivando en un detrimento en la prestación de servicios, o bien, dañando la

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

---

imagen y correcto desempeño de los órganos del Estado, como las determinadas en los incisos a), b), d), y e), del artículo en cita.

Atendiendo a las conductas infractoras que devengan en beneficios indebidos obtenidos por las personas, que valiéndose del empleo, cargo o comisión que desempeñan en el servicio público anteponen su interés personal al interés colectivo que representan, y de lo cual puede acaecer un daño patrimonial al Estado, entre las cuales destacan las contempladas en los incisos b), f), y g), del arábigo 14 Bis.

Asimismo, atento a la estrecha relación que guardan los servidores públicos con los gobernados en el desempeño de las atribuciones legalmente conferidas, se establecen criterios para determinar como grave la conducta desarrollada por el servidor público que obstaculice el acceso de los gobernados a los servicios que brinda el Estado, los cuales se deben prestar en forma eficiente y oportuna, como la plasmada en el inciso c).

Más que buscar imponer sanciones de mayor severidad a los servidores públicos infractores, tiene como finalidad la de regular en forma más eficiente el procedimiento para determinar la existencia de dicha responsabilidad, por lo tanto, de acreditarse la misma, las sanciones aplicables serán las mismas establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para que la presente propuesta de reformas sea más justa y equitativa, es necesario insertar en el texto legal la regulación de la figura jurídica de atenuantes que puedan tener lugar al cometerse la conducta infractora, que si bien no eximen de responsabilidad al servidor público infractor, si deben ser consideradas a efecto de imponer a éste la sanción correspondiente acorde a todas y cada una de las circunstancias de hecho y de derecho que tengan lugar al cometerse la falta de mérito. Cabe precisar, que la regulación que se hace de las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad, no condicionan o limitan el acreditamiento de la responsabilidad del servidor público infractor, ni fungen como una condición para su existencia, sino por el contrario, constituyen un accesorio de ésta.

En caso de que al determinarse la existencia de responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, se acreditase la existencia de alguna atenuante de la

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

conducta infractora, la autoridad resolutora, podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, exceptuando los siguientes casos:

Si con motivo de la conducta infractora se causan daños o perjuicios al Estado, la sanción económica respectiva deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la conducta infractora.

Cuando la conducta infractora sea considerada como grave en términos del artículo 14 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

O bien, si los hechos implican la posibilidad de la existencia de responsabilidad penal.

Las atenuantes propuestas para insertarse en el numeral 14 Bis, que se adiciona al vigente texto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consisten en las siguientes:

a) Si la conducta infractora fue desarrollada en cumplimiento de una orden emitida por un superior jerárquico.

b) Cuando la misma es cometida por imprudencia o desconocimiento de que la conducta desarrollada implica un posible caso de responsabilidad administrativa a su cargo.

En ambos casos, se deberá poner especial atención al análisis a lo previsto en el artículo 14, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, al nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio, y si bien resulta de explorado derecho que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento, no se sería dable dar igual trato al servidor público infractor con una debida preparación académica, capacitación y prolongado tiempo de servicio, que a aquel que recién ingresa al servicio público, o que

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA  
GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

no ha recibido una capacitación adecuada para desempeñar el empleo, cargo o comisión conferida.

Si bien la sola reforma a las leyes, por buena que sea, no acaba vicios ni prácticas arraigadas, ni resulta infalible, no lo es menos el hecho de que sin la debida adecuación de nuestra normatividad a la realidad imperante en el proceso histórico en que vivimos, y sin la activa participación de los gobernados que motive su perfeccionamiento mediante los criterios que al efecto establezcan los órganos jurisdiccionales, la mejor reforma legislativa que pudiese proponerse correría el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

La modificación de los artículos en comento se propone para quedar 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 seis 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. Para determinar la gravedad de la conducta, se estará a lo dispuesto en el artículo 14 BIS, de esta Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

---

ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

En caso de que al determinarse la existencia de responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, se acredite la existencia de alguna atenuante de la conducta infractora, la autoridad resolutora, podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, exceptuando los siguientes casos:

- a) Si por motivo de la conducta infractora se causan daños o perjuicios al Estado, la sanción económica respectiva deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la conducta infractora.
- b) Cuando la conducta infractora sea considerada como grave en términos del artículo 14 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- c) O bien, si los hechos implican la posibilidad de la existencia de responsabilidad penal.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

Para que lo hasta ahora expuesto no pierda sustento, y la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor no quede sin la debida regulación, se adiciona el artículo 14 BIS, para determinar en éste los elementos y parámetros relativos a las agravantes y atenuantes de la conducta infractora, y que las mismas se analicen a la luz de la conducta por la que se considera se han incumplido las obligaciones a cargo de los servidores públicos, atendiendo a las características propias de la conducta infractora, quedando como sigue:

"14 BIS.- Se considerará como agravante de la responsabilidad del servidor público infractor, cuando se de cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Teniendo la obligación por razón de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones, información o documentación, por sí o mediante diversa persona propicie daño a las personas, lugares o instalaciones, o sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice la información y documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso.



**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

- b) Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarles o impida la formulación o el debido trámite de una denuncia o queja contra el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos.
- c) Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre y cuando lo haga con conocimiento de causa.
- d) Continúe ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, después de tener conocimiento de que se ha revocado su nombramiento o que se le haya suspendido, inhabilitado o destituido, mediante resolución emitida por autoridad competente, excepción hecha en el caso de que se otorgue la suspensión de la resolución sancionadora por el Poder Judicial, o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- e) El servidor público que teniendo a su cargo la administración de fondos públicos, les de, a sabiendas, una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, y de la cual derive algún beneficio para el propio servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- f) El servidor público que por sí, o mediante diversa persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otro beneficio, para hacer algo debido o indebido relacionado con sus funciones y las obligaciones a su cargo en el servicio público.

Se entenderá como atenuante de la responsabilidad del servidor público infractor, cuando la conducta infractora revista alguna de las siguientes características:

- a) Si fue cometida en cumplimiento a una orden del superior jerárquico.
- b) Cuando sea cometida por imprudencia o desconocimiento de que la conducta desarrollada implica un posible caso de responsabilidad administrativa a su cargo.

Para determinar, la existencia de la atenuante de la conducta infractora deberá tomarse en consideración el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos su preparación académica y la antigüedad en el servicio.”

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

---

Si bien la sola reforma a las leyes, por buena que sea, no acaba vicios ni prácticas arraigadas, ni resulta infalible, no lo es menos el hecho de que sin la debida adecuación de nuestra normatividad a la realidad imperante en el proceso histórico en que vivimos, y sin la activa participación de los gobernados que motive su perfeccionamiento mediante los criterios que al efecto establezcan los órganos jurisdiccionales, la mejor reforma legislativa que pudiese proponerse correría el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** En un Estado de Derecho, el ámbito de desempeño de los órganos del Estado se encuentra delimitada por la Ley, siendo, que los servidores públicos se encuentran en la indeclinable obligación de responder por el indebido desempeño las facultades legalmente conferidas o por la inobservancia de las obligaciones a su cargo en el Servicio Público, que en tratándose de la responsabilidad administrativa, se realiza mediante la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario.

**SEGUNDA.-** El tema que en el presente estudio se abordó, derivó de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento legal que tuvo como base las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, caracterizado por la deficiente técnica jurídica en su redacción, y contraposición a las garantías constitucionales más elementales.

**TERCERA.-** En los términos en que se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor se establece mediante un criterio limitativo, reservándolo únicamente para el incumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en su arábigo 8.

**CUARTA.-** Como hemos apuntado a lo largo del presente estudio, la gravedad de la responsabilidad del servidor público infractor, contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no debe ser regulada en forma restringida ante el incumplimiento de determinadas obligaciones, sino en atención a las circunstancias de modo, tiempo y lugar que sucedieron al cometerse la infracción de mérito, así como la forma y grado de intervención del agente en la comisión de la conducta infractora.

**QUINTA.-** En mérito de los razonamientos que anteceden, se actualiza la necesidad de establecer en el cuerpo mismo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los elementos y parámetros a considerar para determinar cuando se estará frente a una responsabilidad de tipo grave, en estricto apego a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, y no solo eso, sino además insertar en el texto legal del cuerpo normativo en comento, la figura jurídica de las atenuantes que puedan tener lugar al momento de cometerse la conducta infractora, y que si bien, de ningún modo eximen de responsabilidad al servidor público infractor, si deben ser tomadas en cuenta a efecto de imponer a éste la sanción correspondiente acorde a todas y cada una de las circunstancias de hecho y de derecho que tuvieron lugar al cometerse la falta, para con ello equilibrar el sistema disciplinario.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arrijo Vizcaino, "Derecho Fiscal", Editorial Themis, Tercera Edición, México, 1982.
- Acosta Romero, Miguel, "Derecho Administrativo Especial", Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 14ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, "La responsabilidad solidaria en materia fiscal federal", México, Editorial Porrúa, 2000.
- Arrollo Herrera, Juan Francisco, "Régimen Jurídico del Servidor Público", 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998.
- Briseño Sierra, Humberto, "Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federales y Distrital Mexicanos", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- Borja Soriano, Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", 10ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990.
- Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo I", México, Editorial Cárdenas Editor, 2000.
- Castro Estrada, Álvaro, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Cueva, Arturo de la, "Derecho Fiscal", México, Editorial Porrúa, 1999.
- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1990.
- Delgadillo Gutiérrez, Humberto/ Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1997.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis H., "Elementos de Derecho Administrativo", 1er. Curso, México, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., 1989.

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA  
GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

Delgadillo Gutiérrez, Luis H., "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª edición, México, Porrúa, 1998.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H., " El derecho disciplinario de la función pública", 2ª Edición, México, Federación Editorial Mexicana, 1992.

Díaz, Luis Miguel, "Responsabilidad del Estado y contaminación. Aspectos jurídicos", 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 1982.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1993.

García Máñez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 48ª edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

Garrido Falla, Fernando, "Tratado Derecho Administrativo", 4ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

González Pérez, Jesús, "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1997.

González Pérez, Jesús, "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas", 1ª edición, México, Editorial Civitas, 1996.

Lucero Espinosa, Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", 2ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992.

Margain Manautou, Emilio, "El Recurso Administrativo en México", 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

Margain Manautou, Emilio, "De lo Contencioso de Anulación o de Ilegitimidad", 6ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1997.

Montoro Puerto, Miguel, "La infracción administrativa", Barcelona, Ediciones Nauta, 1965.

Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Procesal Administrativo", 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 1959.

Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Ortiz Reyes, Gabriel, "El control y la disciplina en la Administración Pública Federal", 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988.

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR**

Ovalle Favela, José, "Teoría General del Proceso", México, Colección Textos Jurídicos Universitarios.

Rios Elizondo, Roberto, "El Acto de Gobierno", México, Editorial Porrúa, S.A., 1975.

Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla, México, 1992.

Sánchez Gómez, Narciso, "Derecho Fiscal Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1999.

Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", tomo I, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992.

Villa Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", 10ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

**OTRAS OBRAS CONSULTADAS:**

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Diccionario Jurídico 2000, Versión 1.0 para Windows 95.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Número 11, Quinta Epoca, Año 1, noviembre 2001, Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.

Lomelí Cerezo, Margarita, "Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal", México, R.T.F.F., 1994.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Especialización en Materia Procesal Fiscal", tomo I, México, 2001.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Especialización en Materia Procesal Fiscal", tomo II, México, 2001.

**LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS:**

**CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACITOR**

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.