

20721
30



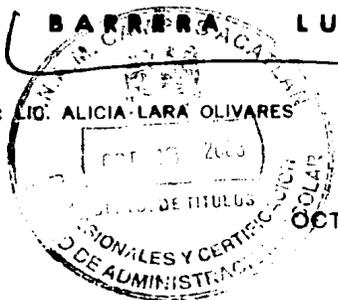
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ARTICULOS 8o. 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS, SU INEFICACIA PARA LA
APLICACION DE SANCIONES EN MATERIA DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ BARRERA LUGO

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES



OCTUBRE 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN DISCONTINUA

A mis padres:

LOURDES LUGO PEREZ y
MARIO BARRERA RUEDA
Por su apoyo y confianza en mi.

B

A mis hermanos:

**GABRIELA BARRERA LUGO
KARLA BARRERA LUGO
MARIO IVAN BARRERA LUGO**
Con todo cariño.

C

A mis sinodales:

LIC. ALICIA LARA OLIVARES
LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS
LIC. JORGE MORALES CAMACHO
LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA
LIC. JUAN MAYA RANGEL

Mi agradecimiento por honrarme con su Intervención.

A mi Universidad.

ENEP ACATLAN
Con eterno respeto.

D

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
1. La regulación de la responsabilidad de los funcionarios públicos antes de las reformas de 1982.	3
1.1. Regulación de la responsabilidad penal y política de los trabajadores al servicio del Estado, en la Constitución Federal de 1857.	5
1.2. Regulación de la Responsabilidad por delitos comunes y oficiales cometidos por los funcionarios públicos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	8
1.3. Regulación de los delitos ordinarios del orden federal o local y delitos o faltas oficiales establecidos en la Ley de Responsabilidad de 1940.	9
2. La regulación de la responsabilidad administrativa con las reformas de Diciembre de 1982.	12
2.1. Distinción entre funcionario y servidor público.	15
2.2. Regulación de la responsabilidad administrativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	18
2.2.1. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19
2.2.2. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
2.3. Sujetos de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	22
2.4. Sujetos de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	25
2.5. Código de conducta ética del servidor público, previsto en el artículo 47 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982	28
2.6. Código de conducta ética del servidor público, previsto en los artículos 7 y 8 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002	33

E

CAPITULO SEGUNDO
LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.	Tipos de responsabilidad de los servidores públicos.	40
1.1.	Responsabilidad penal.	41
1.2.	Responsabilidad civil.	43
1.2.1.	Clases de responsabilidad civil	45
1.2.1.1.	Responsabilidad solidaria y mancomunada	46
1.2.1.2.	Responsabilidad directa e indirecta	46
1.2.1.3.	Responsabilidad principal y subsidiaria	46
1.3.	Responsabilidad constitucional	47
1.4.	Responsabilidad administrativa.	49
2.	Principios que rigen el servicio público.	50
2.1.	Legalidad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).	51
2.2.	Legalidad (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).	52
2.3.	Lealtad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).	52
2.4.	Lealtad (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).	53
2.5.	Eficiencia (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).	54
2.6.	Eficiencia (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).	55
2.7.	Honradez (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)..	56
2.8.	Honradez (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).	57
2.9.	Imparcialidad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).	59
2.10.	Imparcialidad (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) 60	
3.	Órganos y sistemas de control de las responsabilidades administrativas.	61
3.1.	Facultad de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para Aplicar sanciones por responsabilidad administrativa.	65
3.2.	Facultad de las Contralorías Internas para aplicar sanciones por responsabilidad administrativa.	67

F

**CAPITULO TERCERO
LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA**

	Pág.
1. Concepto de Infracción administrativa.	73
2. Elementos de la Infracción Administrativa.	75
2.1. Acto u omisión.	75
2.2. Los sujetos.	76
2.3. El objeto	77
3. La graduación de las infracciones.	78
4. Las sanciones disciplinarias.	82
4.1. Sanciones administrativas establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	84
4.1.1. Apercibimiento privado o público.	85
4.1.2. Amonestación privada o pública.	86
4.1.3. Suspensión.	88
4.1.4. Destitución del puesto.	89
4.1.5. Sanción económica.	91
4.1.6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.	93

**CAPITULO CUARTO
LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

1. Reformas a los elementos para la imposición de sanciones.	96
1.1. Precisión de la antigüedad en el servicio.	98
1.2. Definición de reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.	99
1.3. Establecimiento de conductas que deben considerarse graves.	100
2. Reformas a las sanciones disciplinarias.	103
2.1. Desaparición del apercibimiento privado o público.	103
2.2. Aumento del plazo máximo de suspensión de 3 meses a un año.	104
3. Imprecisiones de los elementos para la imposición de las sanciones, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	105

9

3.1.	¿Qué debe entenderse por condiciones exteriores y medios de ejecución?	105
3.2.	El listado de conductas que deben considerarse graves es limitativo y omite otras conductas de igual gravedad	107
3.3.	La definición de reincidencia únicamente prevé el incumplimiento a las conductas señaladas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	111
4.	Propuesta para una mejor aplicación de las sanciones disciplinarias.	112
4.1.	Desaparición del listado de conductas graves establecido en el artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	113
4.2.	Individualización de las sanciones, con la adición de otros elementos	114
4.2.1.	La intencionalidad del acto u omisión.	116
4.2.2.	El grado de instrucción del servidor.	117
4.2.3.	La trascendencia o el alcance de la infracción.	117
4.3.	Reforma a la definición de reincidencia.	118
	CONCLUSIONES	120
	BIBLIOGRAFÍA	124
	LEGISLACIÓN	126

++

INTRODUCCION

Es incuestionable que el Derecho surge a partir de la voluntad humana de regular la conducta del individuo en sociedad, restringiendo a través de las normas jurídicas la actuación de los gobernantes y se establece al constituirse el Estado, reconociendo al gobernado un espacio de actuación en el que la autoridad no puede intervenir sin justa razón, a riesgo de tornarse arbitraria.

El bien común, es el fundamento real de la autoridad, ya que el Poder Público que no busca el beneficio general de la sociedad no puede ser considerado de ninguna manera útil o legítimo, siendo necesaria la sujeción de los órganos jurisdiccionales al derecho bajo un procedimiento bien definido, apegado a las normas que los regulan, teniendo como resultado un control jurisdiccional eficiente y eficaz.

La constante evolución del derecho tiene un papel fundamental para la consecución de la justicia social encausado a brindar un mayor bienestar jurídico al gobernado en el ejercicio de sus derechos, de tal manera que resulta preponderantemente necesario que las instituciones públicas actúen de manera pronta, eficaz y respetuosa, sustentándose conforme a derecho la imparcialidad y la seguridad de la justicia administrativa.

El interés de realizar este trabajo de investigación surge a partir de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objeto es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los servidores públicos federales, ya que continua la necesidad de cambiar los parámetros para la imposición de sanciones, en razón de que éstos resultan imprecisos por las consideraciones que se exponen en el desarrollo de ésta tesis.

En atención a lo anterior, el presente trabajo de investigación obedece al estudio de la aplicación de las sanciones disciplinarias, en virtud de que la legislación en materia de responsabilidad administrativa, padece deficiencias en los lineamientos que deben seguirse para individualizar las sanciones, lo que trae como consecuencia que se sobreprotegan las actuaciones u omisiones de los servidores públicos, situación que vulneran la garantía del debido proceso en perjuicio de los gobernados, pues si tomamos en consideración que la finalidad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la de prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos, a través de normas que permitan mejorar la gestión gubernamental, y dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos que le permitan aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de una manera más eficiente, como un instrumento correctivo de conductas irregulares de los servidores públicos, luego entonces dicha finalidad está muy lejos de conseguir su propósito.

Respecto a esta situación, dentro del capítulo primero, denominado "Antecedentes Jurídicos de las responsabilidades de los servidores públicos", buscamos desentrañar el origen, las características y naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa, a fin de estar en posibilidad de avocarse al tema en estudio, atendiendo al origen de la responsabilidad administrativa que se ventila dentro del procedimiento disciplinario originado por el acto u omisión de un servidor público que repercute en el código de conducta que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, en el capítulo segundo denominado "La Responsabilidad de los Servidores Públicos" señalamos los principios que rigen el servicio público, mismos que resultan subjetivos, toda vez que de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se desprende lo que debe entenderse por cada uno de ellos, por otra parte se indica cuales son los órganos

y sistemas de control de las responsabilidades administrativas, que sancionaran a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

En esa vertiente, el gobernado puede impugnar mediante el juicio administrativo, los actos de los servidores públicos que le causen agravio en su esfera jurídica, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; haciendo hincapié que el presente trabajo de investigación tiene como propósito esencial en cuanto a la emisión de sus fallos, el determinar el grado de eficacia que tienen las resoluciones dictadas en materia de responsabilidad administrativa.

En el capítulo tercero, el cual fue denominado como "la infracción disciplinaria" se hace un análisis de los elementos que se deben de tomar en cuenta para graduar las infracciones reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, partiendo de la idea que una vez más esta ley resulta imprecisa pues no indica que debe entenderse por cada uno de esos elementos que deben ser observados para el efecto de imponer las sanciones.

Y toda vez que la finalidad de la presente investigación es la de exponer la ineficacia que existe en dichos elementos, pues aunque el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala el lineamiento que debe seguirse para considerar una infracción como grave, actualizando éste supuesto únicamente cuando el servidor público incumpla las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XXII y XXIII enumeradas en el artículo 8° de la citada ley, ésta situación ocasiona que se cometa una arbitrariedad al momento de aplicarse la sanción correspondiente.

Lo anterior es así, en virtud de que ese listado es limitativo, pues existen diversas conductas que por su importancia y trascendencia deben ser

consideradas graves, como sería el incumplimiento a la obligación que un servidor público de utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos; conducta que por no encontrarse dentro de las fracciones citadas por el artículo 13 de la referida ley, no es grave y por lo mismo la sanción que se imponga al servidor público es injusta, pues el parámetro para determinar la gravedad es subjetivo.

En ese mismo sentido y en términos del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala en que casos una conducta debe ser considerada como reincidente, de donde obtenemos que se trata de una definición que limita su aplicación únicamente si el servidor público fue declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la ley, sin tomar en cuenta que la Ley en comento contempla en diversos artículos todas las conductas que infringen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; conductas que de haber sido responsable un servidor, por obvias razones no se le podría considerar reincidente.

En el desarrollo del capítulo cuarto, denominado "La Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", llegamos a particularizar el tema a estudio, con la pretensión de postular la desaparición del listado de conductas graves establecido en la Ley de 13 de marzo de 2002, así como una reforma a la definición de reincidencia, proponiendo además una posible solución para la impartición de justicia más equitativa en el derecho administrativo, como lo sería reformar los artículos 8, 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En conclusión consideramos necesario reiterar que la actual legislación sufre de deficiencias en cuanto a los criterios para la aplicación de las sanciones disciplinarias, por lo cual esta investigación aporta una propuesta de modificación a los artículos antes citados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los que se señala que debe entenderse por reincidencia y cuando debe considerarse una conducta como grave, pues los conceptos que maneja la Ley resultan ineficaces toda vez que se basan en un listado limitativo que deja conductas sin aplicar el mismo tratamiento que las enumeradas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que en consecuencia realizamos esta investigación con el objeto de contribuir al justo equilibrio en la impartición de justicia administrativa en nuestro sistema jurídico.

**" ARTÍCULOS 8º, 13 Y 14 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS, SU INEFICACIA PARA LA
APLICACIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA "**

CAPITULO PRIMERO

"ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. La regulación de la responsabilidad de los funcionarios públicos antes de las reformas de 1982.

Siendo la responsabilidad de los funcionarios públicos un signo de la democracia, en todos los regimenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, han dado nacimiento a instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente. En los sistemas monárquicos absolutistas, en los que sólo el rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios. El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio, es el de "legibus solutus", el cual impedía toda responsabilidad jurídica que aquél pudiese contraer en el ejercicio del poder del Estado. Es más, el rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían a virtud de su investidura divina.

La institución llamada "juicio de residencia" sometía a los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiéndolo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada, y si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el Consejo de Indias, cuyo juicio importa un nitido antecedente jurídico novo-hispánico del juicio político o juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos. (1)

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

(1) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Pág. 572.

"Constitución de Apatzingán", del 2 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

Por su parte, el constitucionalismo del México independiente, en los distintos códigos fundamentales provenientes de las corrientes tanto federalistas como centralistas, siempre reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como "Las Sietes Leyes Constitucionales de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores. (2)

1.1. Regulación de la responsabilidad penal y política de los trabajadores al servicio del Estado, en la Constitución Federal de 1857.

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

En efecto, el Título IV de la Constitución Federal de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó la de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

(2) Luis Humberto Delgado, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa.

Pág. 45.

El texto del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

Puede apreciarse que la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución Federal de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal. Por otra parte, conforme al nombre del referido Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución Federal de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años. (3)

Dentro de la vigencia de la Constitución Federal de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la ley denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", que regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas de orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encausado a las materias política y penal, restando importancia a los aspectos disciplinarios y la responsabilidad civil, para que tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

(3) Op. Cit. Pág. 47

1.2. Regulación de la Responsabilidad por delitos comunes y oficiales cometidos por los funcionarios públicos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo. Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

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

En los términos del 5° párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "... a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución Federal de 1857.

Sin embargo, fue veintidós años después cuando el "breve término" se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados. (4)

1.3. Regulación de los delitos ordinarios del orden federal o local y delitos o faltas oficiales establecidos en la Ley de Responsabilidad de 1940.

Hasta el 30 de diciembre de 1939, se elaboró de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Esta ley, en su exposición de motivos afirma que: "La organización de nuestro país en una República Representativa, Democrática y Federal, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su

(4) Op. cit. Pág. 51

campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres cuya función o dirección sea responsable..." (5)

Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás.

La responsabilidad a que se refiere es la jurídica, no la política, ya que esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno.

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

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominado altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

(5) Op. cit. Pág. 552 y 553.

4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de la legislaturas locales.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer las infracciones a la Constitución y las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

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

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior. (6)

Este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha,

(6) Op. cit. Pág. 52.

posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

2. La regulación de la responsabilidad administrativa con las reformas de Diciembre de 1982.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congresional que reformó el Título Cuarto de la Constitución referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En la exposición de motivos correspondiente se sustituye la locución "funcionarios públicos" por la de "servidores públicos". Se sostiene que; "La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión". En el texto de los preceptos que integran el Título Cuarto, ya no se establece la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos. Tampoco se habla ya de fuero, desafuero y otras expresiones que tradicionalmente se han usado sobre materia de responsabilidad oficial en nuestro constitucionalismo. (7)

La reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, realizadas en diciembre de 1982, marcaron el establecimiento de la institución del "servidor público", por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una

(7) Op. cit. Pág. 566.

calidad particular y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quienes participan en el ejercicio de esa delicada función.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Su objeto es reglamentar en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público,
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar la responsabilidad administrativa,
- Las autoridades competentes,
- El procedimiento disciplinario administrativo,
- Las sanciones administrativas,
- Los recursos administrativos,
- La autonomía de los procedimientos; y
- El registro patrimonial de los servidores públicos. (8)

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento legal se aplica, con ciertas reservas a los funcionarios, empleados o trabajadores que hayan sido nombrados para ocupar un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, en tanto que aquellos que hayan sido nombrados por las

(8) Sergio Monserril Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. Pág.

autoridades estatales o municipales, con base en el principio constitucional de competencia política, se les aplicarán las leyes de responsabilidades que por mandato constitucional tuvieron que haber sido formuladas desde 1983 por las legislaturas locales. (9)

De lo anterior se desprende la competencia de la Federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación o a los Estados y Municipios de la República; por lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y en los casos previstos a los Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instrumentó el procedimiento que hacia falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó en los términos de su artículo 49, "*procedimiento disciplinario*", éste procedimiento se encuentra

(9) Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación están sujetos a los órganos y sistemas de control que, en materia de responsabilidad administrativa, prevé su ley orgánica, por lo que no les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Como excepción, en materia de responsabilidad política, son sujetos de éste ordenamiento los servidores públicos que señala el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

regulado por la ley de la materia sólo en sus elementos básicos, y no puede aplicarse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que expresamente se excluye en el párrafo segundo de su artículo 1° al señalar: "... Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos,..."

La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, fue reconocida mediante controversia resuelta con el establecimiento de la jurisprudencia II.1°A.J/15 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación de mayo de 2000, que sustancialmente señala que de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, y en lo conducente, el Código Penal Federal.

2.1. Distinción entre funcionario y servidor público.

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada "función pública", lo cual es incorrecto, toda vez que este concepto comprende el ejercicio del poder público, no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

En efecto, con el término *función* se debe identificar la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la "función pública" solo puede ser la manifestación del ente estatal.

Sin embargo, diferentes autores, al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública, la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo, lo cual resulta incorrecto ya que, el concepto comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos, frente al Estado.

Esta confusión se ha originado a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, puesto que, cuando tratamos la "función pública" nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que, necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad, pero ello no justifica que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma.

Para el ejercicio de la función pública es indispensable la participación de la persona física, empleado público, el contenido de ella necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe concretarse a la manifestación del poder estatal, aparte de las condiciones o características de los sujetos que la realizan, y en este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajador, empleado, funcionario y servidores públicos, independientemente de que en el uso común también se denomine "burócratas" a quienes trabajan para el gobierno.

Esta precisión es de suma importancia, toda vez que la calidad de empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, aparte de las demás situaciones jurídicas que presenten, ya sea en materia laboral, laboral burocrática o civil.

Al respecto se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes *status*, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el solo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dicho individuo presta sus servicios al Estado, además del estatus general de referencia, tiene un estado especial de sujeción como servidor público, que deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público. (10)

Con la reforma que se realizó al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 28 de diciembre de 1982 se atribuyó la calidad de "servidor público" a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afectan los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 13 de marzo de 2002, confiere la calidad de servidor

(10) Luis Humberto Delgado y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.
Pág. 188

público a los citados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos públicos federales.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho laboral.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como *servidores públicos* a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

2.2. Regulación de la responsabilidad administrativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

En su origen, el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sentó las bases para renovar el sistema de responsabilidades del servidor público, sobre las cuales se sugirieron: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título constitucional que trata y regula las responsabilidades política y administrativa.

Por otra parte, el artículo 108 constitucional, establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y por otra parte no está en el listado de los servidores que pueden ser sujetos de juicio Político, en ese sentido puede concluirse que el Presidente de la República no esta sujeto a juicio político, ni responsabilidad administrativa.

2.2.1. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, analizando el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, siendo estas las siguientes:

RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL

En términos de la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

RESPONSABILIDAD PENAL

Conforme a la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En los términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La acusación sobre la responsabilidad de servidores públicos, puede ser efectuada por cualquier ciudadano, bajo su estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas de servidores públicos que constituyan delitos o quebranten los principios de prestación del servicio público.

RESPONSABILIDAD CIVIL

En el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona esta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

2.2.2. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisando así, aunque de manera enunciativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos, asimismo dentro de las 24 fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé las obligaciones antes citadas.

Las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, además de las que sancionen las leyes y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patronales causados por sus actos u omisiones a que se refiere el artículo 109 fracción III constitucional, pero que no podrán exceder tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. (11)

(11) Felipe Tona Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Pág. 593.

2.3. Sujetos de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa, es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 46 se remite al 2º, ambos de la ley reglamentaria, y este a su vez se remite al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución representa como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son sujetos de responsabilidad administrativa:

- En la Federación:

Los representantes de elección popular;

- Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación;

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- Los Consejeros de la Judicatura Federal,

- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y
- Los Jueces de Distrito.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal:

- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;

- El Consejero Presidente,
- Los Consejeros Electorales, y
- El Secretario Ejecutivo.

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

- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,
- El Procurador General de la República,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
 - El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
 - En general todo aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal.
- En los Estados de la República;
 - Los Gobernadores;
 - Los Diputados de las legislaturas locales;
 - Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales;
 - En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal; en virtud de que, por una parte los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las entidades federativas debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga

uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley reglamentaria, los funcionarios estatales son sujetos de Juicio Político y también son sujetos de responsabilidad administrativa, ya que el tratamiento de la responsabilidad administrativa debe ser diferente en el caso de estos, al de los empleados y funcionarios estatales que no están sujetos al Juicio Político, ya que si aquellos cometen infracciones leves que entren en la esfera de responsabilidad administrativa y que no sean suficientemente graves para sujetarlos al Juicio Político, sería absurdo que se les sujetará al procedimiento disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por violaciones al Código de Conducta Administrativo, y en caso de que fuese legalmente procedente, para imponerles sanciones como el apercibimiento, la amonestación, o suspensión temporal de sus cargos hasta por tres meses, cuando se trata de gobernadores, magistrados, consejeros de la judicatura o diputados.

Se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los gobiernos federal, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias. (12)

2.4. Sujetos de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es necesario recurrir al texto del párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para identificar a los

(12) Op. cit. Pág. 125

sujetos de responsabilidad administrativa en virtud de que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se remite al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución representa como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son sujetos de responsabilidad administrativa:

Los representantes federales de elección popular;

- Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación;

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- Los Consejeros de la Judicatura Federal,
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y
- Los Jueces de Distrito.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;

- El Consejero Presidente,
- Los Consejeros Electorales, y
- El Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,
- El Procurador General de la República,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

Podemos percatarnos, que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad disciplinaria, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Poder Legislativo Federal; en virtud de que, por una parte los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por otra la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, cualquiera que sea su nivel e investidura, maneje o aplique recursos públicos federales.

Del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos podemos concluir que la citada ley deroga 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, por lo que 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.

- 2.5. Código de conducta ética del servidor público, previsto en el artículo 47 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Todo servidor público deberá salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas y tendrán las siguientes obligaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII (es decir, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formando parte), y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente

vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

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

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

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, **toda** la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le **competa** la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, **sin** la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, **conforme** a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto. (13)

(13) Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El incumplimiento de estos criterios de conducta dará lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

- 2.6. Código de conducta ética del servidor público, previsto en los artículos 7 y 8 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 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, es decir, 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, 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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

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, anteriormente citada;

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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

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;

XVIII.- 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.(14)

(14) Artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO SEGUNDO
"LA RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS"

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Tipos de responsabilidad de los servidores públicos.

La particular situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal".(15)

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad,

(15) Luis Humberto Delgado, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. Pág. 23

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Ley Aquilia que señalaba que "el que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.1. Responsabilidad penal.

Conforme a la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende las figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se

impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que actualmente, con claridad se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal.

1.2. Responsabilidad civil.

Concepto.

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad, suficientes para cubrir estos conceptos. (16)

Dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, pero al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona esta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional

(16) Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. Pág. 254.

en los artículos 1°, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

Conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1° de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que " El Estado tiene obligación de responder de pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados del artículo 1928 de este código dispone que " El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado".

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como

individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla. (17)

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

1.2.1 Clases de Responsabilidad Civil

Según la Real Academia de la Lengua Española, responsabilidad es "deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa, o de otra causa legal".

(17) Op. Cit. Pág. 254.

En el ámbito del derecho, responsabilidad civil significa, fundamentalmente "sujeción de una persona a la obligación de reparar el daño producido tras la vulneración de un deber de conducta", por tanto, la responsabilidad civil sólo surge en función de la existencia de una previa obligación con consecuencias jurídicas.

1.2.1.1. Responsabilidad Solidaria y Mancomunada

Responsabilidad solidaria es la obligación de responder o resarcir un daño provocado por varias personas, el perjudicado puede reclamar a cualquiera de ellos una íntegra reparación, restándole al que haga frente a la misma una acción de repetición contra los demás responsables.

En la responsabilidad mancomunada el deber de indemnización ha de ser exigido a la pluralidad de responsables, dividiendo la responsabilidad en partes independientes.

1.2.1.2. Responsabilidad Directa e Indirecta

Es directa la responsabilidad que se impone a la persona causante del daño siendo, por tanto, una responsabilidad por hechos propios.

La responsabilidad indirecta se produce cuando el resarcimiento se impone a una persona que no es el causante del daño sino que es una responsabilidad por hechos ajenos.

1.2.1.3. Responsabilidad Principal y Subsidiaria

La responsabilidad principal es aquella que es exigible en primer término.

Es subsidiaria aquella obligación legal de responder de los daños y perjuicios ocasionados por terceros en el caso de producirse la incapacidad patrimonial de éstos para hacer frente a su resarcimiento.

1.3. Responsabilidad Constitucional.

Concepto

La responsabilidad constitucional es aquella en que incurren los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tiene los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales. (18)

En los términos de la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad constitucional, enunciados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son "...los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento

(18) Op. cit. Pág. 78

Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe 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 Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales o su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en responsabilidad política o constitucional.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 8° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

1.4. Responsabilidad administrativa.

Concepto.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (19)

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

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina "responsabilidades administrativas", que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el 'Código de conducta ético en el servicio público', con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio.

La responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por

(19) Op. cit. Pág. 112

su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o judicial.

2. Principios que rigen el servicio público.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Estos principios son subjetivos, toda vez que ni de la Constitución Federal, ni de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende lo que debe entenderse por cada uno de estos elementos, y en ese sentido, hemos procedido a adecuar cada una de las conductas previstas en los artículos 47 y 8° de las mencionadas leyes, con la finalidad de que se actualicen en cada uno de estos lineamientos.

2.1. Legalidad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- Utilizar la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, conforme a la competencia de ésta;
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda

ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

2.2. Legalidad (Artículo 8° Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

- 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;
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
 - Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

2.3. Lealtad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

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

- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte 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;

2.4. Lealtad (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

- 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;

- 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;
 - 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;
- 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;

2.5. Eficiencia (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- 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;
- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información

reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

2.6. Eficiencia (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

- 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;
- 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;
- 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;

- 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.
- Abstenerse de celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

2.7. Honradez (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el

mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

- 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 con las que tenga relación personal, familiar o de negocios;
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas con las que guarde una relación profesional, comercial o industrial.
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

2.8. Honradez (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- 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;

- 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 siguientes; 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, y aquellas 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.
- 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 anteriormente citadas;
- 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;
- 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;

- 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 que a continuación se señalan 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;
- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas antes referidas, 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.

2.9. Imparcialidad (Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- 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;
- Abstenerse de realizar 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;

- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.
- Abstenerse de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

2.10. Imparcialidad (Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

- 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;
- 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;
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar

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

- 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 citadas;
- 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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

3. Órganos y sistemas de control de las responsabilidades administrativas.

Son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos:

- En materia de responsabilidad administrativa a nivel Federal:
 - La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión;

- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados.
 - La Secretaría de la Función Pública;
 - Las dependencias del Ejecutivo Federal;
 - La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y,
 - Los demás órganos jurisdiccionales que terminen las leyes.
- En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal:
 - El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal;
 - La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
 - El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
 - Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Poder Legislativo Federal

Tratándose de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, no se encuentran contemplados en las leyes que regulan sus funciones, organización y estructura, como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni los órganos, ni los sistemas para identificar, investigar y determinar la comisión de conductas irregulares que den lugar a responsabilidades administrativas de los empleados y trabajadores adscritos a estos órganos legislativos.

En atención a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cada una de las cámaras debería haber un órgano legalmente facultado para conocer de las quejas o denuncias, integrarlas, iniciar y agotar e procedimiento disciplinario que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicar las sanciones que correspondan mediante una resolución y conocer de los recursos que se interpongan en contra de dichas resoluciones conforme lo que dispone el ordenamiento citado, todo esto basado en el principio de que ninguna autoridad debe realizar actos que no estén previamente contemplados en la ley.

De acuerdo a las fracciones III y IV del artículo 79 Constitucional, la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo; la investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Poder Ejecutivo Federal

En cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos administrativos encargados del conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, como las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, que son los órganos competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades, en lo conducente, en materia de responsabilidades administrativas.

En el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que todas y cada una de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública del Distrito Federal deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto, deben aplicar, en lo conducente, la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores o internos deben estar contempladas las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias para que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido.

Poder Judicial de la Federación

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y los servidores públicos adscritos a él deberán ser resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, en la inteligencia que los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, de la categoría que sean, serán resueltos por el Pleno de esta última; así también señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes.

Con base en esta disposición constitucional, la propia Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación concede al Pleno de la Suprema Corte de Justicia atribuciones para conocer de los conflictos que se susciten entre ella y sus servidores públicos, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado destina un título especial para el tratamiento de dichos conflictos, en donde se

constituye, con carácter de permanente, una comisión de instrucción y substanciación encargada de integrar los expedientes respectivos y emitir un dictamen que deberá ser turnado al Pleno de la suprema Corte, cuando se trata de sus servidores públicos, o al Consejo de la Judicatura Federal cuando se trata de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que no estén adscritos a aquella, para su resolución. Esta comisión está integrada por un representante nombrado por el pleno de la corte, otro que es nombrado por el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos y sus resoluciones serán tomadas por mayoría de votos.

Los empleados y trabajadores del Poder Judicial de la Federación, aún cuando deben ser considerados como servidores públicos, no son sujetos, en materia de responsabilidad administrativa, de la ley reglamentaria del título IV constitucional porque su ley orgánica contempla los órganos de control, los sujetos, los procedimientos y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Lo anterior, sin que sea óbice para que los funcionarios judiciales que menciona el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sean políticamente responsables y por ende puedan quedar sujetos al juicio político contemplado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1. Facultad de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para aplicar sanciones por responsabilidad administrativa.

En los términos de la Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo) fue creada como "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las

obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere "la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública concentra el poder disciplinario para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo cual realiza a través de sus órganos, como Secretaría, o por conducto de los titulares de los órganos de control de las Dependencias y Entidades, así como de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes, como autoridades, dependen administrativa y funcionalmente del Secretario de la misma.

En el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se dice que "...la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter

de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento", es decir, las facultades en materia disciplinaria, lo cual confirma lo mencionado.

La facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, en los términos del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un superior jerárquico en la cúspide de cada poder.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es del Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, como responsable de las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de Sector; pero en la materia disciplinaria este poder quedó concentrado en la Secretaría de la Función Pública, la cual, a través de sus controladores internos en cada Dependencia y Entidad impone las sanciones disciplinarias a los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal.

3.2. Facultad de las Contralorías Internas para aplicar sanciones por responsabilidad administrativa.

Las contralorías internas fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias, deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurrieron los servidores públicos. Para el mejor cumplimiento de sus atribuciones inicialmente se les ubicó junto al más alto titular de cada Secretaría y Departamento de Estado.

Posteriormente, debido a un cambio de política del Gobierno Federal, estos órganos fueron ubicados en el ámbito de la Oficialía Mayor, bajando el nivel de los órganos y de sus funciones y empleados, como lo cual fueron relegadas a órganos auxiliares en las dependencias y entidades, sujetas a las determinaciones de los Oficiales Mayores o de los Directores de Administración. En este período dependieron de aquéllas áreas a las que deberían controlar, lo cual trajo como consecuencia que quedaran muy limitadas en sus actividades en los términos de los reglamentos interiores de las dependencia.

Este órgano se encuentra regulado en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII, en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al conceptualizarla como un órgano de control interno que, formando parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y como un órgano de vigilancia por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, es el conducto por el cual la Secretaría de la Función Pública tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales dependencias.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondas y que señala el ordenamiento invocado.

El Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, tenía como objetivo perseguido poder ampliar la facultad de la Secretaría de la Función Pública dentro del plan de Reestructuración del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, aprovechando los recursos asignados a las contralorías internas, dotándolas de autonomía funcional, con lo cual se lograría perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Para lograr los planes trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en cuanto a la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción, se hizo necesaria la reforma de los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley de la materia. En concreto, el texto de los citados numerales hasta antes de la reforma reconocía como autoridad competente, para efectos de aplicar las sanciones disciplinarias, al superior

jerárquico, es decir, al titular de dicha dependencia, y en ese tenor las contralorías internas sólo podían ejecutar las sanciones, en tanto existiese acuerdo al respecto por parte del citado superior jerárquico, con lo cual se hacía evidente el detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades por parte de los llamados órganos de control interno.

Sin embargo, como resultado de estas reformas, las contralorías internas actualmente gozan de una verdadera facultad de imposición y ejecución de sanciones cuando, llevando el desahogo del procedimiento administrativo de responsabilidad que al caso fuese necesario, estimen conveniente la aplicación de sanciones, sin que para ello sea menester la autorización del Oficial Mayor o bien del Titular de la Dependencia, con lo cual se alcanza el pretendido objetivo de reestructuración al sistema de control interno del Poder Ejecutivo, reconociéndolas ya como autoridades, no como unidades administrativas auxiliares, como fungían hasta antes del 24 de diciembre de 1996.

Atendiendo al anterior argumento es dable concluir que, siendo las contralorías internas u órganos de vigilancia en su caso, los medios de control interno por parte de la Secretaría de la Función Pública, que tiene a su cargo verificar el cabal desarrollo de funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública, era por ende necesario que se les proveyera de autonomía funcional, radicando en ello el impacto en el marco legal de tal reforma.

No obstante este avance, la reforma no ha sido del todo satisfactoria, ya que aunque le dio existencia y fuerza legal a las contralorías internas de las dependencias y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y del artículo 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, atribuyéndoles el carácter de autoridades, dejó a estos órganos como parte de las estructuras de las dependencias y entidades, y reservó la

facultad para nombrar a su titular y a sus más altos funcionarios a la Secretaría de la Función Pública.

Esta transformación ha presentado graves dificultades para su funcionamiento, toda vez que no obstante que las contralorías internas son autoridades, forman parte de organismos que carecen de ese carácter (entidades) y desvirtúan la naturaleza de la organización jerárquica, que es un vínculo que da cohesión a la estructura administrativa, puesto que aunque el órgano forma parte de la dependencia o entidad, su titular carece de los poderes propios de una relación jerárquica, fundamentalmente de los de nombramiento, decisión, revisión y sanción.

CAPITULO TERCERO

"LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA"

LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA

1. Concepto de infracción administrativa.

Son los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, por lo que es conveniente delimitar aquellas que siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

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

El término "infracción" como especie de ilícito no se usa de manera uniforme, puesto que algunos tratadistas lo utilizan como el género, el cual dividen en contravenciones o faltas y en delitos. En nuestro sistema jurídico utilizamos el término infracción como una especie del ilícito, y al delito como la otra.

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

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función

pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

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

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

2. Elementos de la Infracción Administrativa.

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

2.1. Acto u omisión.

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

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

De esta forma encontramos que en materia disciplinaria expresamente se establece en el primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en el citado artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que solamente será necesario identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella, para que se determine la infracción disciplinaria.

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

2.2. Los sujetos.

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

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

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria; en todo caso, se tratará de una

relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

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

La delimitación de los sujetos infractores la hace el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, remitiéndose a su artículo 2º, el cual a su vez, remite al 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero agrega: "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos", con lo cual desborda la disposición de la Carta Fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

2.3. El objeto

El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización; "...el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada: mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas; en suma, el mantenimiento de la disciplina". (20)

(20) Francisco Bueno Arus, El procedimiento sancionador de funcionarios públicos. Pág. 53

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

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

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del Estado.

3. La graduación de las infracciones.

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

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

El principio de cuantificación, por el cual se califican en infracciones mayores y menores, parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ocasionó. Esta cantidad está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados, en un cantidad fija o en salarios mínimos. (21)

En nuestro sistema jurídico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza el criterio de cuantificación a partir del salario mínimo, principalmente para delimitar la competencia entre las contralorías internas de las Dependencias y la Secretaría de la Función Pública, tanto para sancionar como para abstenerse de hacerlo.

En este aspecto resulta importante hacer una precisión respecto de la utilización de este elemento de medición toda vez que aunque el criterio original que se utilizó en la ley de la materia fue el de "salario mínimo diario", al reformarla se cambió por el de "salario mínimo mensual" en la mayoría de sus artículos, transformando grandemente a un mes en lugar de la equivalente a un día. Solamente se mantuvo el criterio de cuantificación del salario mínimo diario en los casos del límite para que la autoridad se abstenga de imponer sanciones a que se refiere el artículo 63, y respecto del límite del valor de los obsequios que los servidores públicos pueden recibir, que regula el artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala: "Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría..." y en el artículo 63 se refiere a "... hechos que no revisten gravedad no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y

(21) Luis Humberto Delgado Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Ed. Porrúa. Pág. 100.

antecedentes y salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal." De acuerdo con el artículo 62, la Secretaría de la Función Pública es la competente para conocer de las infracciones mayores, las cuales, en los términos de los artículos 56, fracción VI y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son aquellas cuya sanción excede doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Se presenta el problema de que la calificación de "infracción mayor" se sustenta en la sanción que la calificación de un hecho o situación debe hacerse por su propia naturaleza, no por su consecuencia, por lo que, en todo caso, se debería partir del daño o perjuicio causado, tal como lo establece el artículo 63. Por tanto, en lugar de hablar del monto de la sanción, se debió partir de la cuantía del daño o perjuicio causado, o del beneficio obtenido, que es el criterio establecido en los artículos 53, último párrafo VII, y el referido 63 de la propia ley, que toman como base "El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones."

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no hace alusión a las infracciones mayores, sin embargo, especifica los parámetros que deben respetarse para considerar que una conducta es grave, pues indica en su artículo 13° 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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

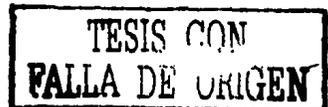
Asimismo el artículo 14 de la ley en comento, incorpora la definición de reincidencia, de donde se desprende lo siguiente: "se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a

alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal."

En los términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos "En el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 del mismo ordenamiento legal, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados", de lo que se desprende que si las sanciones mayores son las que impone la Secretaría de la Función Pública en cantidades superiores a doscientas veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y su cuantificación corresponde a dos tantos de la lesión que produjo el hecho ilícito, necesariamente la infracción mayor de cien veces el salario mínimo mensual.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 15, establece lo siguiente: "Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la Ley anteriormente citada, 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 daños o perjuicios causados.

Con relación a las infracciones graves y leves la situación es diferente, ya que en la propia ley no existen bases para su diferenciación. De acuerdo con la fracción I del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer las sanciones se deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad, mismo elemento que se debe considerar para el conocimiento de los hechos y para abstenerse de sancionar al infractor, conforme lo dispone el



último párrafo del artículo 57 y el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4. Las sanciones disciplinarias.

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

Concepto.

"Los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar todos los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas." (22)

Las citadas sanciones deben especificarse en la legislación secundaria, ya que la constitución sólo prevé la suspensión, inhabilitación y destitución, así como las de carácter económico, que deben decretarse los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

(22) Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Las sanciones administrativas solo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio *non bis in idem*, (excepción al precepto legal que establece que no puede castigarse dos veces por el mismo acto u omisión) puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito, el cual será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio *nulla poena sine lege*, (que señala que no puede imponerse una pena que no se encuentre prevista en una ley) pues no requiere la cumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, ni derivan del contenido prestacional de la relación, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos

laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

4.1. Sanciones administrativas establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

En esa tesitura, el artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, toda vez que desaparece el apercibimiento privado y público. En mérito de lo anterior, nuevamente se advierte que del texto del mencionado precepto, no se deriva una prelación para la imposición de las sanciones, por lo que la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

4.1.1. Apercibimiento privado o público.

Definición

El apercibimiento se 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. (23)

En nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal, solo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que:

"El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente." (24)

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

(23) Sergio Monserrit Ortiz Soltero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. Pág. 152.

(24) Artículo 43 del Código Penal Federal.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; "... es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho". (25)

4.1.2. Amonestación privada o pública.

La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.(26)

Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho Canónico, en donde se le identifica como un "remedio penal de indole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió".

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera: "La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez." (27)

(25) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I.

(26) Op. cit. Pág. 152

(27) Artículo 42 del Código Penal Federal.

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

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

Ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente, pues se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente se había hecho una advertencia o amonestación. (28)

Estas dos sanciones pueden ser públicas o privadas, lo cual será determinado por quien castigue la infracción. En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

(28) Op. cit. Pág. 324

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión. Sin embargo no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

4.1.3. Suspensión.

Definición

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña. (29)

En los artículos 53, fracción III, 56, fracción I y 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la

(29) Op. cit. Pág. 153.

autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría de la Función Pública, podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute."

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

4.1.4. Destitución del puesto.

Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado. (30)

(30) Op. cit. Pág. 154.

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de la Función Pública, que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Para Dromí, "La decisión de la Administración imponiendo una sanción constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional ni produce cosa juzgada". De igual manera lo concibe Quintana Matos, para quien la destitución "Consiste en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo."

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, por lo que las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación

que la constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

De esta forma, para evitar la confusión entre los ámbitos de Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, "la resolución firme de autoridad administrativa", en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría una de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

4.1.5. Sanción económica.

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos. (31)

En los términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos

(31) Sergio Monserrit Ortiz Sollero, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos

u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

En el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destaca que se trata de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 de la referida ley, y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina.

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

La autoridad administrativa ha pretendido justificar la imposición de la sanción económica de dos tantos, en el señalamiento contenido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que autoriza su imposición hasta de tres tantos; pero esta justificación sólo puede salvar la

impugnación respecto de la cuantía no así la falta de individualización de la sanción.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, trató de corregir la anterior situación y en su artículo 15, señala que para la imposición de sanciones económicas, éstas podrán ser de hasta tres tantos, es decir, esta redacción se ajusta al artículo 113 constitucional.

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

Definición

La inhabilitación, consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. (32)

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

La inhabilitación que prevé el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos de su artículo 53, con una duración de uno a diez años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedió de doscientas veces del salario mínimo mensual del

(32) Op. cit. Pág. 157

Distrito Federal, y de diez a veinte años si rebasó esa cantidad, lo que implica que este sujeto no podrá desempeñar ninguna actividad dentro del servicio público, tanto por lo que hace a los órganos legislativos, administrativos como judiciales. Se dice que el impedimento es casi absoluto cuando se impone un plazo de 10 años, pues para que éste vuelva a estar en posibilidades de desempeñar nuevamente un empleo público, es preciso que haya transcurrido el término de su sanción.

La imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá imponerla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

Los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refieren a la sanción de inhabilitación, que quedará a juicio de quien resuelva, independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente, cuando se imponga a los servidores públicos de confianza. Aquí se hace la distinción entre diferentes calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO CUARTO

"LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Reformas a los elementos para la imposición de sanciones.

Antes de señalar cuales fueron las reformas a los elementos para la imposición de las sanciones disciplinarias, es importante apuntar lo relativo al antecedente del propio precepto, partiendo única y exclusivamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, que al respecto establece en su artículo 54 que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: 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; Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; La antigüedad del servicio; La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, básicamente contempla, los mismos elementos que la ley de 1982, los cuales deben tomarse en cuenta para imponer las sanciones disciplinarias, como a continuación se transcribe:

"Artículo 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."

En este mismo sentido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona como elemento novedoso los parámetros que deben seguirse para calificar la gravedad de una conducta, para la individualización de las sanciones disciplinarias, el cual consiste en lo siguiente:

"Artículo 13.- ...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la ley.

..." (mismas que se estudiarán específicamente más adelante.)

Ahora bien, de ambas disposiciones se advierten las siguientes variantes:

1. Dentro de la fracción III, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encontramos que se establecía como elemento para graduar las sanciones; las "Condiciones del infractor", el cual cambia por "antecedentes del infractor".
2. El artículo 14, del citado ordenamiento, se reduce a seis fracciones, en virtud de que el elemento; "antigüedad", ahora forma parte de los "antecedentes del infractor";
3. Precisión de la antigüedad en el servicio.
4. Se incorpora la definición de reincidencia del servidor público;
5. Precisión de el parámetro que debe respetarse para considerar que se actualiza la gravedad de la conducta.

1.1. Precisión de la antigüedad en el servicio.

Por lo que respecta a esta reforma, quizás parezca intrascendente que la preposición "del" (antigüedad del servicio) cambie por "en el" (antigüedad en el servicio) sin embargo, en esencia esta situación tiene una notable consecuencia, toda vez que, el hecho de que la anterior ley estableciera como elemento para la imposición de una sanción "la antigüedad del servicio", la hacía inaplicable, ya que se prestaba para que en una aplicación estricta de dicho elemento se computara el tiempo en funcionamiento que tiene el servicio, lo cual resulta ajeno al fin sancionatorio que persigue la función disciplinaria en caso de desobediencia.

De lo anterior, podemos deducir que la antigüedad es un hecho consistente en la prestación de un servicio por parte del trabajador, durante el desarrollo de la relación laboral, y tal hecho genera derechos en favor del propio trabajador, por lo que en ningún caso puede ser desconocido por la autoridad disciplinaria.

En ese sentido, la reforma al citado elemento, permite individualizar las circunstancias particulares del servidor público, como sería tomar en cuenta el tiempo que ha prestado el servicio, lo anterior, para el efecto de que se le imponga una sanción justa.

1.2. Definición de reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contemplaba como uno de los elementos para la imposición de las sanciones, la reincidencia, sin hacer mayor señalamiento a este lineamiento para imponer sanciones disciplinarias, y en ese sentido, resultaba subjetiva la aplicación del mencionado elemento, en virtud de que con ese parámetro la autoridad sancionatoria, individualizaba la sanción.

Ahora bien, para comprender que debe entenderse como reincidencia, el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala: "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."

De lo anterior, se puede decir que se precisan dos requisitos para que se actualice la figura de la reincidencia, los cuales consisten en:

- a) Que el servidor público haya sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la ley de referencia.

- b) Incurrir nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

1.3. Establecimiento de conductas que deben considerarse graves.

El artículo 54, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establecía parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación.

En síntesis, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, es por lo que queda a su arbitrio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala el lineamiento a seguir para considerar grave una infracción, estableciendo al respecto: "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", dichas obligaciones consisten en:

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

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

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para si 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. "

2. Reformas a las sanciones disciplinarias.

2.1. Desaparición del apercibimiento privado o público.

Tanto en la Ley, como en la doctrina y en la práctica suelen confundirse los conceptos de apercibimiento y amonestación, no obstante, de que son figuras distintas, aunque muy estrechamente relacionadas, ya que son medidas preventivas, que tienen como finalidad la de corregir una conducta u omisión leve.

El apercibimiento y la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Cabe mencionar, que el artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya no contempla el apercibimiento como sanción disciplinaria, pues consideramos que para el legislador fue más apropiado establecer únicamente las sanciones que tengan diferente naturaleza jurídica, toda vez que tanto el apercibimiento como la amonestación, eran confundidas y si a esto le sumamos que ninguna de las dos leyes de responsabilidades indica en que consiste cada una de las sanciones, podemos llegar a la conclusión de que resulta acertada la reforma.

2.2. Aumento del plazo máximo de suspensión de 3 meses a un año.

Antes de señalar en que consistió la reforma al plazo máximo de la suspensión del empleo, cargo o comisión, es importante apuntar lo relativo a los antecedentes de la aplicación de esta sanción; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla la suspensión de 3 días a 3 meses, cuya naturaleza es correctiva y sancionadora, se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente.

Con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la suspensión como sanción disciplinaria, contempla un aumento en el plazo máximo para la cese del empleo, cargo o comisión pues señala un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

Cabe señalar que el aumento al plazo de suspensión, no cambia la naturaleza de la misma, ya que la separación derivada de la suspensión implica que transcurrido algún tiempo el individuo sancionado podrá reincorporarse al cargo que estaba desempeñando.

3. Imprecisiones de los elementos para la imposición de las sanciones, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La imprecisión existente tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto a la definición e interpretación de los elementos para la imposición de sanciones, resulta de gran complicación, toda vez que contribuyen a que la aplicación de sanciones en materia disciplinaria sea ineficaz, es por eso que nos cuestionamos, ¿por que con la reforma de marzo de 2002 únicamente se contemplaron los parámetros para considerar una conducta u omisión como grave o reincidente? y continuamos preguntándonos ¿qué debe entenderse por condiciones exteriores, medios de ejecución?

3.1 ¿Qué debe entenderse por condiciones exteriores y medios de ejecución?

Una vez más, se ha omitido indicar en que consisten estos dos elementos tan importantes para la aplicación de las sanciones, como lo son las condiciones exteriores y medios de ejecución, en consecuencia, se concibe la aplicación de estos lineamientos, en forma inequitativa. Lo anterior es así, ya que la citada omisión no permite identificar, al momento de aplicar las sanciones las

particularidades de la ejecución de la infracción; como las peculiaridades del servidor, acorde al ideal de justicia que debe imperar en el derecho disciplinario.

Consideramos al analizar el concepto de "condiciones exteriores", que en su expresión más general conlleva a un estudio integral de todas y cada una de las circunstancias que rodearon la conducta infractora como las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado; pero también debe analizarse la forma y grado de intervención del agente en la comisión del acto u omisión que quebranta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Ahora bien, por lo que respecta a los medios de ejecución, existe la misma problemática, en razón de que al omitir dar un criterio que precise a que medios se refiere, ¿a los de la infracción? o ¿a los medios exteriores de la conducta?, y que estos sirvan de parámetro para adecuar la sanción a la situación específica del servidor, sin embargo, se corre el riesgo de aplicar injustamente la medida correctiva procedente.

Lo anterior, despierta nuestra inquietud, pues si consideramos que "medios de ejecución", denota aquellos factores ajenos al servidor, así como los instrumentos de los que se valió para la comisión de la conducta infractora, entonces, podríamos tomar como referencia lo siguiente; si al momento de la infracción, el servidor utilizó el servicio encomendado ejerciendo indebidamente o abusando del empleo, cargo o comisión, es decir los móviles que contribuyeron a dicha conducta, es decir las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención, así como el comportamiento posterior del servidor responsable con relación a la obligación incumplida.

3.2 El listado de conductas que deben considerarse graves es limitativo y omite otras conductas de igual gravedad.

De una lectura detallada, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podemos percatarnos que el artículo 8° no es el único que contempla conductas u omisiones que impliquen incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público, razón por la cual estimamos injusto que únicamente puedan considerarse como graves las conductas que expresamente señala el citado precepto.

Para una mayor comprensión, procedemos a enlistar otras conductas que infringen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, -y que no están previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos-, que consisten en:

* Artículo 9°.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo 8°.
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier empleo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

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

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.

* Artículo 16°, penúltimo párrafo.- Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones

económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

* Artículo 17°.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

* Artículo 22°.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquellos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

* Artículo 37°. - La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del;

- a) Ingreso al servicio público por primera vez;
- b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
- c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

...

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la

dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de ley.

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

- 3.3 La definición de reincidencia únicamente prevé el incumplimiento a las conductas señaladas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla el concepto de reincidente; de donde se advierte que se atribuye tal elemento al 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.

Luego entonces, si un servidor público ha sido declarado responsable del incumplimiento a alguna otra conducta que no se encuentre contemplada en el artículo 8°, no se actualiza en el supuesto de la reincidencia y por ende la sanción impuesta debe ser menor. Lo anterior, resulta injusto, toda vez que como quedó precisado anteriormente, los artículos 9°, 13, 16, 17, 22 y 37 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enumeran diversas conductas, cuyo incumplimiento es causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4. Propuesta para una mejor aplicación de las sanciones disciplinarias.

A través del estudio que hemos realizado a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podemos percatarnos que los artículos 8°, 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siguen contribuyendo a la ineficacia de la imposición de sanciones administrativas, ya que si bien es cierto, los citados preceptos legales aportan nuevos lineamientos que deben considerarse para la graduación de las sanciones, también lo es, que estos son imprecisos, y es en ese momento en que nace nuestra inquietud de proponer reformas a la ley, las cuales consisten en:

- Desaparición del listado de conductas graves establecido en el artículo 13, Individualización de las sanciones,
- La adición de otros elementos para la individualización de sanciones, como la intencionalidad del acto u omisión, el grado de instrucción del servidor, la trascendencia o el alcance de la infracción,
- Reforma a la definición de reincidencia, de tal manera que no sea limitativa a determinadas conductas.

4.1 Desaparición del listado de conductas graves establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De las conductas consideradas como graves en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podemos apreciar que únicamente se establece un listado de conductas, que según el artículo 13°, “en todo momento”, es decir, siempre se considerarán graves, situación que resultaría injusta, pues se fija un parámetro subjetivo de valoración de las sanciones.

En ese orden de ideas, considero que es más eficaz la individualización de una sanción, si se deja a discreción de la autoridad sancionadora, apreciar si de acuerdo a la conducta cometida, el resultado obtenido y el servicio prestado por el servidor público, la conducta puede generar una responsabilidad grave, ya que de otra manera se violaría en perjuicio de los servidores públicos la garantía de igualdad, pues de ninguna manera puede individualizarse una conducta, que siempre será considerada grave, sin importar las circunstancias en que se cometió la infracción.

Mi propuesta, básicamente radica en la desaparición del listado de conductas graves, y en su lugar individualizar la conducta concretamente al momento de imponer la sanción, es decir, dejarse a criterio de la autoridad sancionadora considerar qué conducta puede ser considerada grave, siempre y cuando se especifique en la resolución sancionatoria, cuales fueron los lineamientos que siguió la autoridad para llegar a la conclusión de que la conducta cometida generó una infracción grave.

Ahora bien, es importar precisar la trascendencia que tiene el hecho de que una conducta sea calificada grave o no, que a mi consideración sería la siguiente:

- 1.- En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. (Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.)
- 2.- El plazo máximo de la inhabilitación es decir, el de diez a veinte años se aplicará por conductas graves de los servidores públicos. (Artículo 13°)
- 3.- El plazo de prescripción será de cinco años, y en los demás casos en 3 años. (Artículo 34°)
- 4.- No procede la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso de revocación o ante el juicio de nulidad. (Artículo 28°)

En atención a las anteriores consideraciones, creemos que sí es factible una reforma al artículo 13° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que si una conducta es considerada grave, repercute en diversos aspectos para el servidor público, por lo que es necesario que la individualización de la sanción sea justa y equitativa para cada servidor.

4.2 Individualización de las sanciones, con la adición de otros elementos:

Con el fin de obtener una mejor individualización de las sanciones disciplinarias, se debe efectuar un análisis en el que se consideren las circunstancias peculiares del servidor público y las externas de ejecución del ilícito, estimando además los medios empleados para ejecutarlo, así como la

extensión del daño o perjuicio causado, el grado de instrucción en donde entrarían factores como la educación e ilustración del funcionario.

De lo anterior se puede decir que la autoridad correspondiente para imponer las sanciones debe contar con rigurosos registros de los servidores públicos, con el fin de llevar un control de los procesos que pudieran estar instruyéndose en contra de los mismos, o bien de las sanciones impuestas anteriormente a fin de conocer si ha incumplido alguna de las obligaciones encomendadas y ha sido condenado por alguno de ellos, de tal suerte que la sentencia emitida por la autoridad competente al individualizar la sanción considere los antecedentes.

Sería conveniente que si al momento de individualizar la sanción se tomaran en consideración, además de las circunstancias personales, las condiciones especiales que mediaron en la comisión de la infracción, como es, el que no obstante de haberse consumado en forma instantánea la conducta u omisión por el que se sanciona, al mismo tiempo y con independencia de ello, el acusado cometió una diversa conducta por el cual se le imputa otro tipo de responsabilidad, sin que ello signifique de ninguna manera que se está sancionando al servidor por distinta causa, sino que en la especie, deben atenderse todas las circunstancias que intervinieron en la transgresión a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

Por último es necesario recalcar que la facultad de la autoridad disciplinaria para individualizar las sanciones, no significa el uso de una atribución irrestricta y caprichosa, pues los artículos 54, 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obligan al juzgador

para que al efectuarla, observe las reglas específicas que ellos contemplan, es por eso que consideramos que mientras haya mayores parámetros para la individualización, previstos en un ordenamiento legal, más nos acercamos a la justicia y si bien los invocados preceptos no establecen para efectos de fijar la condena, un parámetro equitativo a seguir, es preciso que la ley deje suficiente iniciativa y elasticidad para que el juzgador pueda individualizar la sanción conforme a las exigencias de cada caso, sin que esto constituya violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.1. La intencionalidad del acto u omisión.

La facultad disciplinaria del juzgador, al dictar sentencia, consiste en fijar la sanción que estime justa, dentro de los límites establecidos por la ley para cada caso, conforme a su prudente arbitrio, apreciando en cada acto u omisión que vulnere los principios que rigen la función pública, por lo que estimamos conveniente distinguir el grado de culpa de la conducta cometida, en la cual debería considerarse: La mayor o menor facilidad de prever y evitar el resultado dañoso, si para evitar el daño bastaba una reflexión o atención ordinaria, si el servidor público ha delinquido anteriormente en circunstancias semejantes.

De manera que si no se prueba fehacientemente dicha intencionalidad, ello impide la integración de la responsabilidad administrativa, dado que ante la ausencia del elemento subjetivo aludido, no se vulneraría el bien jurídico tutelado por la norma, pues se está en presencia de una conducta u omisión intencional aun cuando se admita que el servidor no se propuso causar el daño que resultó, si previó o pudo prever la consecuencia, por ser efecto ordinario de la conducta y estar al alcance común de cualquier persona.

4.2.2. El grado de instrucción del servidor.

Estimamos igualmente importante que el Juzgador tenga conocimiento directo de la particularidad del servidor público al que se le imputa responsabilidad disciplinaria y de las circunstancias del hecho, en la medida requerida para cada caso. Al efecto debería tener en cuenta: la educación e ilustración del servidor público y en términos generales las condiciones personales del mismo.

Lo anterior, tiene gran trascendencia y debería tomarse en cuenta para individualizar las sanciones disciplinarias, en virtud de que no puede tener el mismo tratamiento, un servidor público que desempeñe sencillas labores administrativas y que por consecuencia reciba un salario menor, al de un servidor que por razón de su preparación profesional tenga a su cargo responsabilidades que verdaderamente puedan afectar la eficiencia del servicio público y reciba un sueldo bien remunerado, razón por la cual resulta más cuestionable que éste último servidor aproveche el empleo, cargo o comisión encomendada y obtenga beneficios para sí, para su cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles o terceros con quienes tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

4.2.3. La trascendencia o el alcance de la infracción.

Asimismo, consideramos necesario para fijar las sanciones administrativas, que la autoridad tome en consideración, entre otros elementos, la magnitud del daño causado a la función pública o del peligro a que hubiere sido expuesta, la naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla, así como las demás condiciones especiales y personales que fueron precisadas anteriormente, para tener un panorama de las condiciones en las que se encontraba el servidor en el momento de la comisión de la transgresión a los

principios que rigen el servicio público, siempre y cuando éstas condiciones sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado la conducta del servidor a las exigencias de la ley.

En este contexto, reiteramos que la extensión del daño causado para fijar las sanciones disciplinarias, es un elemento factible para que la autoridad sancionatoria correspondiente tome en consideración si la conducta del servidor público trascendió hasta el punto de que impida el buen desempeño de función pública, en ese aspecto sería otro lineamiento viable para la individualización, pues insistimos que mientras haya más parámetros para graduar las sanciones y que éstos se encuentren previstos en un ordenamiento legal, más nos acercamos a la justicia.

4.3. Reforma a la definición de reincidencia.

En nuestra opinión y considerando lo anteriormente expuesto, estimamos importante aportar una definición más completa del elemento "reincidencia", con la intención de que se tomaran en cuenta todas las conductas u omisiones que atenten contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo que quedaría de la siguiente manera:

REINCIDENCIA.- Existe reincidencia siempre que un servidor público por sentencia ejecutoriada haya sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos e incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho ordenamiento legal.

Ahora bien, podemos percatarnos de que con esta reforma se actualiza el elemento de la reincidencia, cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- 1) Exista una sentencia ejecutoriada,
- 2) Se haya declarado responsable al servidor público del incumplimiento a alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
- 3) Incurrir nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho ordenamiento legal.

De esta manera, conviene precisar la trascendencia que tiene el hecho de que un servidor público sea estimado reincidente, que a nuestra consideración sería la siguiente:

- a) Al incumplir nuevamente otra obligación establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se considerará al servidor como reincidente.
- b) No procede la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso de revocación o ante el juicio de nulidad. (Artículo 28)

En esa tesitura, consideramos que si es factible una reforma al artículo 14° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que si un servidor público es calificado como reincidente, se actualizaran diversos efectos que repercuten en el servidor, por lo que es necesario que la individualización de la sanción sea justa y equitativa para cada servidor público.

CONCLUSIONES:

1. Con la investigación efectuada considero que se cumple con el objetivo pretendido, consistente en dar alternativas a la notoria ineficacia de los elementos a considerar para individualizar las sanciones, pues si bien es cierto que ésta situación ocasiona que se cometan arbitrariedades al momento de aplicarse las sanciones en materia administrativa, también lo es, que las reformas que se proponen contribuirían a la eficaz aplicación de las mismas.
2. La presente tesis resulta una factible alternativa para evitar que se vulnere la garantía del debido proceso en perjuicio de los gobernados, lo que traería como consecuencia que se cumpla con la finalidad pretendida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos siendo ésta la de prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos, a través de normas que permitan mejorar la gestión gubernamental, y dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos que le permitan aplicar la Ley de una manera más eficiente, como un instrumento correctivo de conductas irregulares de los servidores públicos.
3. La reforma al elemento "antigüedad del servicio" por "antigüedad en el servicio", indudablemente resultaba necesaria, y por ende favorece la graduación de las sanciones disciplinarias.
4. El apercibimiento y la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, para que los servidores públicos se abstengan de la realización de conductas contrarias a los fines que tutelan el servicio público y en ese sentido la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dejó de

contemplar el apercibimiento como sanción disciplinaria, reforma que consideramos apropiada pues ahora únicamente existen sanciones con diferente naturaleza jurídica.

5. Estimamos que el aumento al plazo máximo de suspensión del servidor público de 3 meses a 1 año, resulta poco acertado, si tomamos en cuenta que éste no cambia la naturaleza de la suspensión, ya que la separación derivada de la suspensión implica que transcurrido algún tiempo el individuo sancionado podrá reincorporarse al cargo que estaba desempeñando, razón por la cual tiene el mismo efecto el hecho de que se suspenda al trabajador por 3 meses o 1 año, pues como reitero al cumplir la sanción el servidor público podrá reincorporarse a la función o cargo encomendado.
6. Si tomamos en consideración que el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es el único que contempla conductas u omisiones que impliquen incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relacionadas con el servicio público, estimamos injusto que únicamente puedan considerarse como graves las conductas previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII como expresamente señala el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
7. Tampoco podemos pasar por alto que resulta igualmente injusto que si un servidor público ha sido declarado responsable del incumplimiento a alguna otra conducta que no se encuentre contemplada en el artículo 8°, no se actualiza en el supuesto de la reincidencia y por ende la sanción impuesta debe ser menor, pues su conducta no encuadraría en la hipótesis de reincidencia.

8. Considero que la individualización de las sanciones disciplinarias, sería más eficaz, si se dejara a discreción de la autoridad sancionadora, apreciar particularmente la conducta cometida, el resultado obtenido y el servicio prestado por el servidor público, para determinar si ese acto u omisión puede generar una conducta grave, pues con la reforma de 13 de marzo de 2002, de ninguna manera puede individualizarse una conducta que siempre será considerada grave, sin importar las circunstancias en que se cometió la infracción.
9. Esta investigación básicamente propone la desaparición del listado de conductas graves, y en su lugar individualizar la conducta concretamente al momento de imponer la sanción, siempre y cuando se especifique en la resolución sancionatoria, cuales fueron los lineamientos que siguió la autoridad para llegar a la conclusión de que la conducta cometida generó una infracción grave.
10. Además se plantea la viabilidad de que al existir más parámetros como la intencionalidad del acto u omisión, el grado de instrucción del servidor y la trascendencia o el alcance de la infracción, previstos en un ordenamiento legal, para la individualización de las sanciones disciplinarias, más nos acercamos a la justicia y eficacia de las mismas.
11. Por otra parte, se concluye que la definición de reincidencia, lejos de coadyuvar para la aplicación de sanciones, resulta ineficaz por imprecisa, y en ese sentido, proponemos nuestra propia definición que contenga los siguientes elementos; existe reincidencia siempre que un servidor público por sentencia ejecutoriada haya sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos e incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

12. Finalmente, a manera de conclusión general quisiera exponer que las modificaciones y propuestas que sugiero en la presente investigación lograrían una mejoría en la aplicación de sanciones disciplinarias, lo que traería como consecuencia una mayor responsabilidad en las funciones de los servidores públicos, pues deben estar consientes que tienen una gran obligación y compromiso al ser las personas encargadas de externar la voluntad de la Administración Pública para ejercer la competencia que tienen atribuida.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel
Derecho Administrativo Especial
Volúmen II, Editorial Porrúa, 2000.
- 2.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco
Régimen Jurídico del Servidor Público
2ª. Edición, Editorial Porrúa, 1999.
- 3.- BURGOA, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
7ª. Edición, Editorial Porrúa, 2000.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
Elementos de Derecho Administrativo
8ª. Reimpresión 2000, Editorial Limusa.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Editorial Porrúa, 2001.
- 6.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel
Compendio de Derecho Administrativo.
Primer curso.
Editorial Porrúa, 1999.
- 7.- DE PINA VARA, Rafael
Diccionario de Derecho
Editorial Porrúa, 2001.
- 8.- DIEZ, Manuel María
Manual de Derecho Administrativo
Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1991, tomo II.
- 9.- FIX ZAMUDIO, Héctor
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos
en el Derecho Comparado
Editorial Porrúa 1984.

- 10.- FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, México 1988.
- 11.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho
México, Editorial Porrúa.
- 12.- GONZALEZ PÉREZ, Jesús
Procedimiento Administrativo Federal
2ª. Edición, Editorial Porrúa, 2000.
- 13.- MARTINEZ MORALES, Rafael I.
Diccionario Jurídico Harla
Volumen 3 Derecho Administrativo
- 14.- OMEBA, ENCICLOPEDIA JURÍDICA,
Editorial Drikill, S.A.
Buenos Aires, 1984, 26 tomos y 5 apéndices.
- 15.- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit
Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.
1ª. Edición, Editorial Porrúa 1999.
- 16.- PÉREZ DE LEÓN, Enrique
Notas de Derecho Constitucional Administrativo
5ª. Edición, 1982, Impresora Carbayon, S.A.
- 17.- SERRA ROJAS, Andrés
Derecho Administrativo Segundo Curso
21ª. Edición, Editorial Porrúa 2001,
- 18.- TENA RAMÍREZ FELIPE
Derecho Constitucional Mexicano
15ª. Edición, Editorial Porrúa 2000.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**