

CAPITULO II MARCO LEGAL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

2.1 Derecho Administrativo. **2.2** Administración Pública. **2.3** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **2.3.1** Servidor Público. **2.3.2** Obligaciones. **2.3.3** Responsabilidades. **2.3.4** Responsabilidad Administrativa. **2.3.5** Sujetos de Responsabilidad Administrativa. **2.3.6** Sanciones. **2.3.7** Autoridades. **2.3.8** Competencia para Imponer Sanciones. **2.3.8.1** Secretaría de la Función Pública. **2.3.8.2** Contraloría Interna. **2.3.8.3** Contralor Interno y Titular del Área de Responsabilidades. **2.4** Procedimiento Administrativo. **2.5** Procedimiento Administrativo Disciplinario. **2.5.1** Análisis del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.1 Derecho Administrativo.

El derecho administrativo tiene su origen en el siglo XIX y surge con el fin de regular la actuación de las instituciones que se encuentran a cargo del Estado y las relaciones que puedan llegar a tener con los particulares, y Acosta Romero define a esta ciencia como “el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”¹

De acuerdo con Gabino Fraga² el derecho administrativo regula la estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa; los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; el ejercicio de las facultades que el Poder Publico debe realizar bajo la forma de la función administrativa; la situación de los particulares con respecto a la Administración.

¹ Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. 2ª ed. Actualizada. Ed. Porrúa: México, 1998, p. 5.

² Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª ed. Editorial Porrúa: México, 2000, p. 93.

En si, el derecho administrativo es una rama del derecho público que se ocupa del estudio y regulación de la Administración Pública y las relaciones que tiene con los particulares, esto se traduce en regular a las instituciones que conforman la administración pública centralizada y la paraestatal, así como las relaciones que se generan con los particulares derivadas de sus funciones y de la realización de sus actividades.

2.2 Administración Pública.

La principal obligación del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, lo cual realiza gracias a la función administrativa, y es por esto que surge la necesidad de que el Estado se organice de una forma especial, para poder realizar de manera eficiente sus funciones. Esta forma de organización para Gabino Fraga es lo que se debe considerar como Administración Pública.³

Para Acosta Romero la Administración Pública es:

“... la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁴

Tratadistas como Omar Guerrero Orozco identifican la Administración Pública como:

“... el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno... el interés esencial de

³ Ídem, p. 119.

⁴ Acosta Romero, Miguel. op. cit, p. 79.

la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.”⁵

Es decir, se refiere a la administración pública como la actividad diaria del Gobierno, el empleo de sus facultades para cumplir con sus obligaciones y satisfacer las necesidades sociales.

Ahora bien, el Estado para lograr cumplir con sus obligaciones y llevar a cabo de forma eficaz sus funciones, recurre a la creación de instituciones, entes administrativos con atribuciones específicas, como es el caso de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, entre otras instituciones, estableciendo así una Organización Administrativa. En consecuencia, para el correcto funcionamiento de la Administración Pública ésta se debe estructurar de una manera en la cual se establezcan cuales son las facultades y actividades que cada institución deberá realizar y es por esto que la misma Administración se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

El artículo 90 constitucional⁶, es el fundamento de la Administración Pública, que textualmente señala:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México, 1982, p. 106.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 27 de septiembre de 2004.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁷ (LOAPF), siendo esta la ley a la que se refiere el artículo antes citado, establece en su artículo 1º qué entidades son las que forman la Administración Pública Centralizada y cuáles integran la Administración Pública Paraestatal.

Dentro de la Administración Pública Centralizada encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos⁸ y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República: se encuentra presidida por un funcionario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es elegido por el voto directo del pueblo y su periodo de gobierno es por 6 años. Es el titular del Poder Ejecutivo Federal y tiene su base constitucional en los artículos 80 al 89 de la Carta Magna.

Las Secretarías de Estado: de acuerdo a Acosta Romero, son un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.⁹ A su cargo se encuentra el Secretario de Estado, persona que es designada y removida libremente por el Presidente de la República. Se encuentra regulado por los artículos 90 a 92 y 93 párrafo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denominado “De la Administración Pública Centralizada”, en su Capítulo Segundo se refiere a la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y establece cuáles son las obligaciones y facultades de cada una de ellas. El artículo 26 de la LOAPF enumera todas y cada una de las Secretarías de Estado que estarán para el despacho de los asuntos de orden administrativo y que son dieciocho, entre las que se

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Última reforma aplicada 21 de mayo de 2003.

⁸ Para 1995 dejan de existir los Departamentos Administrativos, y hasta el último que fue creado que era el Departamento de Turismo, se transformaron en Secretarías de Estado, por lo que respecta al Departamento del Distrito Federal, gracias a la reforma de 1993 de los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales y junto con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ahora cuenta con un gobierno local.

⁹ Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 142.

encuentran la Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo: es creada en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, sus funciones están establecidas en el artículo 43 de la LOAPF.

En virtud de que todas estas instituciones deben de trabajar conjuntamente para lograr los fines máximos de la Administración Pública, la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece diversas reglas generales para la Administración Pública Centralizada como son:

1. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y por lo tanto no existirá entre ellas preeminencia alguna. (Artículo 10 LOAPF)
2. Tienen la facultad de formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, respecto de los asuntos de su competencia. (Artículo 12 LOAPF)
3. Al frente de cada institución, estará el titular, ya sea el Secretario de Estado correspondiente o el Jefe de Departamento, según sea el caso, quien será auxiliado por una serie de funcionarios que sean señalados por el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (Artículos 14 y 15 LOAPF)
4. Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, teniendo la prerrogativa de delegar algunas de sus facultades para lograr una mejor organización y funcionamiento. (Artículo 16 LOAPF)

5. Las dependencias de la Administración Pública Centralizada podrán contar con órganos administrativos desconcentrados,¹⁰ que les estarán jerárquicamente subordinados. (Artículo 17 LOAPF)
6. El reglamento interior de cada dependencia, expedido por el Presidente de la República, determinará las atribuciones de cada unidad administrativa, así como el régimen de suplencias. (Artículo 18 LOAPF)
7. El titular de cada dependencia expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento. El manual de organización general deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 19 LOAPF)
8. Tanto las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, etc. (Artículo 20 LOAPF)

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal, se encuentra integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Las entidades paraestatales se encuentran reguladas en forma conjunta por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986.

El artículo 45 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refiere a los organismos descentralizados como: las entidades creadas por ley o decreto del

¹⁰ Los órganos desconcentrados son aquellas unidades administrativas a las que un órgano central, les transmite parte de sus funciones, con el objeto de acercar la prestación del servicio al usuario y descongestionar el poder. De hecho, los órganos desconcentrados son parte de los centrales, ya que son creados para cumplir con atribuciones que corresponden a la competencia de éstos. Por ejemplo: el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que depende de la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Mexicano del Transporte, que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Con relación a las empresas de participación estatal, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala cuales son aquellas que forman parte de este grupo y son:

Artículo 46.- “Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de

sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Los fideicomisos públicos, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las instituciones antes mencionadas estarán para auxiliar al Poder Ejecutivo de la Unión,¹¹ es decir, existe una relación jerárquica entre todos los órganos de la Administración Pública, donde todos y cada uno de ellos tienen una responsabilidad directa con el Jefe de Estado, en este caso el titular del Ejecutivo Federal.

En conclusión la Administración Pública Federal, para optimizar sus recursos y así realizar de una mejor forma sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones, busca la mejor forma de organizarse, estructurándose en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

Considero importante señalar las características generales de la Administración Pública Federal, ya que es dentro de esta esfera donde se llevan a cabo las actividades cotidianas de los servidores públicos, y donde tienen que guardar el cumplimiento al catálogo de obligaciones contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹¹ Artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.3.1 Servidor Público

Para que todas las instituciones que integran a la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que “tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.”¹²

El artículo 108 constitucional señala 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.

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

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

¹² Chuayffet Chemor, Emilio. *Derecho Administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1983, p. 27

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

El citado artículo, no hace una definición clara y precisa acerca del concepto de servidor público, ya que sólo se limita a señalar a aquellos funcionarios que son sujetos de responsabilidad administrativa. Por otra parte no incluye a aquellas personas que desempeñan un cargo, empleo o comisión en las cámaras integrantes del Poder Legislativo, tampoco menciona a los que prestan sus servicios en los Tribunales Administrativos Federales, entre otros.

De acuerdo al artículo 212 del Código Penal Federal,¹³ se considera como servidor público a “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.”

Para Sergio García Ramírez, el servidor público “es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral (...), con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.”¹⁴

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado,¹⁵ en su artículo 3 conceptualiza como trabajador a “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

¹³ Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el DOF el 26 de mayo de 2004.

¹⁴ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. *Derechos de los Servidores Públicos*. Instituto Nacional de Administración Pública -UNAM; México, 2002, p. 4.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que “se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”¹⁶

De las definiciones antes mencionadas, podemos considerar que la última puede ser considerada como la más completa y clara, ya que engloba en su contexto lo que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otras disposiciones legales relacionan con la figura del Servidor Público.

De lo anterior podemos concluir que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.¹⁷

Los servidores o funcionarios públicos pueden ser catalogados en dos grupos de acuerdo al artículo 123 constitucional. En el apartado B del citado artículo, encontramos a todos aquellos trabajadores que se encuentran al servicio del Estado, que son aquellos denominados como burócratas, los cuales prestan sus servicios en la administración pública centralizada, y sus funciones se encuentran regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El otro régimen se encuentra en el apartado A del mismo artículo que es donde se contemplan a las personas que prestan un servicio al Estado, y hace referencia también a su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo, enfocándose a la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁶ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Ed. Porrúa; México, 1999, p. 5.

¹⁷ Principios contenidos en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales así como el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido, Nava Negrete establece que existen 3 categorías de los individuos que prestan algún servicio a favor del Estado:¹⁸

1. El régimen laboral burocrático, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1º de la LFTSE señala cuales son las dependencias y los trabajadores que se encuentran sujetos a este régimen.
2. El régimen laboral derivado del apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo; donde podemos encontrar reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
3. El régimen general o de servicios que se deriva de la celebración de contratos privados y públicos.

2.3.2 Obligaciones.

Las obligaciones de los servidores públicos comienzan a partir del momento en que toman protesta ya que de acuerdo al artículo 128 constitucional “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

De acuerdo con Delgadillo Gutiérrez, los funcionarios públicos, deben de salvaguardar ciertos valores que se encuentran tutelados por la Constitución, durante el desempeño de sus funciones, estos valores son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.¹⁹ A estos valores hacen referencia los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales así como el artículo 7 de la LFRASP.

¹⁸ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM; México, 1991, p. 51.

¹⁹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. 1er curso. Editorial Limusa: México, 1999. p. 150.

La base constitucional que sirve como fundamento de las obligaciones de los servidores públicos la encontramos en el artículo 113 constitucional que establece:

Artículo 113 CPEUM.- “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Este artículo se refiere únicamente a la delimitación de las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que como ya se mencionó deben de ir apegadas al respeto de los principios contenidos en el citado precepto legal. De igual manera señala cuales son las sanciones aplicables por los actos u omisiones que hubieran incurrido.

Para comprender un poco más las obligaciones de los servidores públicos es necesario definir cada uno de los principios constitucionales de los cuales se derivan dichas obligaciones.

Legalidad.- de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, se refiere a la “cualidad de legal” que a su vez se define como lo “prescrito por ley y conforme a ella.”²⁰ Por lo tanto, aplicado el significado a la materia que nos ocupa, podemos establecer que se refiere a que el actuar del servidor público, dentro de la Administración Pública, se debe apegar a la ley, regulado principalmente por el artículo 109 constitucional y el diverso

²⁰ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. www.rae.es

8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Es decir, la actuación del servidor público se debe apegar a las disposiciones normativas que rigen a cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Honradez.- consiste en que la conducta del servidor público durante el periodo que dure su cargo, empleo o comisión se ajuste a los principios morales fundamentales de cada sociedad, y por lo tanto éste no desarrolle una conducta mediante la cual afecte el patrimonio de la dependencia o entidad en la que se desempeña.

Lealtad.- este término es definido como el “cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad y las del honor y hombría de bien” y deriva de leal que se refiere a lo “fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo”²¹ por lo tanto se refiere a que el servidor público debe prestar sus servicios a una institución, de tal forma que el cumplimiento de sus obligaciones esté por encima de los intereses propios y realice sus actividades con total entrega a la institución de la que forma parte. Que se mantenga fiel a la dependencia en la que desempeña su empleo, cargo o comisión.

Imparcialidad.- definido como la “falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”²² y por lo tanto el actuar del servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, debe realizarse sin preferencia o prevención anticipada a favor de persona alguna. Es decir, no puede beneficiar a una persona en perjuicio de otra.

Eficacia.- concepto que se define como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”²³ y en la materia de servidores públicos se aplica en que éstos deben de cumplir sus respectivos empleos, cargos o comisiones y lograr los resultados que se esperan de ellos mediante la correcta utilización de los recursos con los que cuenta, dedicándolos exclusivamente para el fin que le fueron proporcionados.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ Ídem.

Las obligaciones de los servidores públicos se encuentran expresamente señaladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales deberán de cumplir durante el ejercicio de sus funciones, mientras que el artículo 9 de la mencionada ley, establece algunas reglas que debe observar todo servidor público por el periodo de un año a partir de la fecha en que sus funciones lleguen a su fin.

Artículo 8 LFRASP.- “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 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 presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga

relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios o 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 por el artículo 9 de la Ley;

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

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

- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de queja 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 esta 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 posible 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 las 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 públicos 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 por 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.”

Podemos considerar que este extenso catalogo de obligaciones de los servidores públicos, se puede agrupar en cinco categorías que encierran la debida conducta de éstos atendiendo a los siguientes criterios:

1. Obligación de realizar un desempeño eficiente y observar buena conducta durante el empleo, cargo o comisión: fracciones I, V, VI, VII, VIII y XXII.
2. Realizar de manera eficiente las actividades de carácter económico (refiriéndonos a los recursos propios de la dependencia o entidad donde desempeñe su empleo, cargo o comisión): fracciones II, III, IV, XV, XX.
3. Obligación de llevar una buena relación con aquellas personas con las que se relaciona por motivo del empleo, cargo o comisión; y realizar una correcta supervisión sobre sus subordinados: fracciones IX, X, XIV, XVII, XVIII.
4. Obligación de colaborar con las demás áreas y autoridades con las que tenga relación por motivo del empleo, cargo o comisión: fracciones XVI, XIX.
5. Obligación de no impedir la impartición de justicia y de abstenerse de participar en aquellos asuntos en los que pueda tener un conflicto de intereses o un interés particular: fracciones XI, XII, XIII, XXIII.

Aunado a estas obligaciones encontramos la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial por parte de los servidores públicos, misma que se encuentra establecida en Capítulo Único del Título Tercero de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como diversas obligaciones establecidas en el texto de la citada ley, y por lo tanto se puede considerar que el artículo 8 es enunciativo, mas no limitativo.

Existen aún mas derechos y obligaciones de los servidores públicos, pero éstos se encuentran establecidos en diversas leyes administrativas, reglamentos interiores y reglamentos de condiciones generales de trabajo.

2.3.3 Responsabilidades.

El termino “responsabilidad”, tiene su origen etimológico en el latín *respondere* que significa: responder, prometer, contestar, merecer o pagar; por lo que el mencionado termino se relaciona con el vocablo *spondere*, que en el derecho romano era la expresión solemne en la forma de la *estipulatio*, por la cual alguien asumía una responsabilidad, así como *sponsio* que es la palabra más antigua de la obligación, por lo que de conformidad con la teoría debemos entender que *responsalis* quiere decir el que responde. En un sentido más restringido *responsum* es lo que alude a la obligación de responder de algo o alguien.

En el derecho, la responsabilidad “es el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una conducta antijurídica, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado.”²⁴

Jorge Barrera Graf, define la responsabilidad de los servidores públicos como “aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”²⁵

Autores como Delgadillo Gutiérrez²⁶ y García Ramírez,²⁷ consideran que las responsabilidades en que incurren los servidores públicos pueden ser de cuatro tipos:

²⁴ Cárdenas, Raúl. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Ed. Porrúa; México, 1982, p. 13.

²⁵ Barrera Graf, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV*. 8ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa; México, 1995, p. 2832.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. op. cit. p. 152.

civil, penal, administrativa y política,²⁸ mismas que se encuentran establecidas en el Título Cuarto de la CPEUM denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, y que se va a determinar de acuerdo a los bienes o valores jurídicos que cada una protege, como a continuación se señala:

La responsabilidad civil se encuentra regulada en el Código Civil Federal²⁹ en los artículos 1910, 1916 y 1928 y en el caso que nos atañe, se traduce como el daño que causen los servidores públicos a los particulares, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplan con sus obligaciones. El daño puede ser económico o moral. La responsabilidad civil no es únicamente para con los particulares, sino que la responsabilidad del servidor público puede ser para con el Estado, siempre y cuando el daño económico en este caso, afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, el patrimonio de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y/o de los fideicomisos públicos.

La responsabilidad política está prevista en la Constitución Federal, en los artículos 109 fracción I y 110, donde se establece la procedencia del juicio político, el cual se realizará cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Los funcionarios que pueden ser sujetos del citado juicio de acuerdo al artículo 110 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 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, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal

²⁷ García Ramírez, Sergio. op. cit. p. 63.

²⁸ La característica principal de estos cuatro tipos de responsabilidades es el principio de autonomía, ya que para cada tipo de responsabilidad se instituyen los procedimientos a seguir, por lo que el servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades, y como consecuencia es susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

²⁹ Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, Última reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004.

Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Así como también los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

La responsabilidad penal se encuentra regulada por la fracción II del artículo 109 Constitucional y regulada por el Título X del Código Penal Federal, y puede ser derivada por: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada e personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Nuestra Carta Magna otorga ciertos beneficios o prerrogativas a diversos servidores públicos de alto nivel, que el artículo 111 señala de manera limitativa, denominando dichos beneficios como “fuero constitucional o inmunidad procesal”, el cual consiste en un privilegio por virtud del cual no se puede ejercer acción penal en contra de los citados servidores públicos, sin que antes la Cámara de Diputados de su anuencia para ello, lo que se conoce como declaración de procedencia, procedimiento que se encuentra regulado en el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.³⁰

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores

³⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época. Tomo III, Abril de 1996, p. 128. Tesis Aislada.

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

P. LX/96

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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.”

Por ser la responsabilidad administrativa parte fundamental del tema de estudio del presente trabajo de investigación se desarrollara en un apartado distinto.

2.3.4 Responsabilidad Administrativa.

Fue durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, que se estructuró de manera concreta el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, al presentar a los CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión la exposición de motivos de la reforma al Título IV Constitucional así como la de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³¹

La modificación al Título IV se realizó con el objetivo de “reformular y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.”³²

Asimismo en relación con la reforma al Título IV, lo que proponía la iniciativa era: “reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos. Las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.”³³

Estas reformas fueron trascendentales ya que daban fundamento constitucional y establecían las bases para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y además se creaba la ley en la materia mediante la cual se establecían los lineamientos a seguir para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario. También se hace referencia en la citada iniciativa de ley a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que vendría siendo “la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para

³¹ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1982.

³² Exposición de Motivos de la Reforma al Título IV Constitucional. *Revista Mexicana de Justicia*. Vol. V. Número 3, Julio-Septiembre, México, D. F. 1987, p. 192.

³³ Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. *Revista Mexicana de Justicia*. Vol. V. Número 3, Julio-Septiembre, México, D. F. 1987, p. 210.

identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias.”³⁴

Ahora bien, la responsabilidad administrativa, de acuerdo con la fracción III del artículo 109 constitucional, se deriva por los actos u omisiones que afecten los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Esta responsabilidad surge por la omisión o la realización de actos concretos que vayan en contra de las obligaciones de los servidores públicos establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad administrativa se encuentra regulada por el artículo 113 Constitucional y por el Título II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; dicha responsabilidad tiene por objeto “sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servidor público y se hace efectiva a través de la ‘potestad disciplinaria’ de la Administración y en este sentido responsabilidad administrativa y disciplinaria, son conceptos sinónimos.”³⁵

Queda así establecido que el marco jurídico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra consagrada en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 constitucionales, mismos que establecen:

Artículo 109 CPEUM.- “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

³⁴ Ídem, p. 214.

³⁵ Castro Rojas, Marco Antonio. “Ponencia VI Los Sujetos de Responsabilidad.” *Revista Mexicana de Justicia*. Vol. V. Número 3, Julio-Septiembre, México, D. F. 1987, p. 111.

III.- 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...”

Artículo 113 CPEUM.- “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Artículo 114 CPEUM.-...

“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

Para Castro Rojas, el problema “de la responsabilidad se presenta cuando los servidores públicos ejercen sus atribuciones a realizar sus funciones en forma irregular, sea en la realización de actos concretizados por sus conductas, o por simples omisiones en su realización, actos u omisiones cuya irregularidad manifestada en mayor o menor grado, podría calificar los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones.”³⁶

³⁶ Ídem, p. 110.

Esto es, al contener el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el catálogo, por así llamarlo, de obligaciones que tienen que cumplir los servidores públicos, es lógico pensar que si se omite el cumplimiento de las mismas o si se realizan actos concretos en contra de dichas disposiciones, el servidor público incurre en responsabilidad administrativa, independientemente de cualquier otro tipo de responsabilidad que se le pueda atribuir.

De los citados preceptos legales en este apartado, se desprende un catálogo o código de conducta de los servidores públicos, de carácter jurídico y moral.

Por lo tanto se puede considerar que la responsabilidad administrativa surge como consecuencia de aquellos actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que se basan en los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

2.3.5 Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

De acuerdo al artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los sujetos a responsabilidad administrativa son aquellos que se encuentran señalados en el artículo 108 constitucional y según la última parte del citado artículo, toda aquella persona que maneje o aplique recursos públicos federales. Estos son:

1. Los representantes de elección popular;
2. Los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;

3. 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, y
4. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

2.3.6 Sanciones.

Es necesario antes de entrar al estudio de las sanciones administrativas, conocer a que se refiere el término jurídico de sanción. García Maynez la define como “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al manejo legal.”³⁷

Aplicado a la materia en estudio, podemos considerar a las sanciones administrativas como el castigo que imponen las autoridades administrativas a aquellos servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión incumplen con las obligaciones establecidas por la legislación administrativa de los servidores públicos, afectando los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben vigilar durante el cumplimiento de sus funciones.

El Tribunal Colegiado de Circuito señala respecto de las sanciones administrativas lo siguiente:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EFECTOS DE ESA MATERIA DEBEN CONSIDERARSE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO EN UN SENTIDO AMPLIO.”³⁸

³⁷ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 47ª ed. Editorial Porrúa; México, 1995, p. 301.

³⁸ Internet, www.juridicas.unam.mx

Conforme al artículo 113 de la Constitución Federal, las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos deben determinar sus obligaciones, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El propio precepto normativo establece también que ese tipo de ordenamientos jurídicos deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. De ese modo, en aquellos casos en que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, empleen la leyenda "sanciones administrativas", ésta debe entenderse referida a las sanciones disciplinarias como medida correctiva impuesta por el órgano de gobierno competente legalmente para ese efecto, a través de la cual la administración pública protege su orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.7o.A. , Núm.: 346 A

Amparo directo 3607/2004. Efrén Avelino y Granados. 14 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.”

Ahora bien, el fundamento constitucional para la aplicación de las mencionadas medidas correctivas se encuentra establecido en la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna.

Las sanciones administrativas que se le pueden imponer a un servidor público, una vez que se ha comprobado su responsabilidad, se encuentran señaladas, en términos generales, en el artículo 113 constitucional que establece: “... Dichas sanciones, además

de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas...”

Al referirse el citado precepto constitucional a “las sanciones que señalen las leyes”, se refiere a las leyes especiales, en este caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su artículo 13 establece cuales son las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la misma ley, y es el artículo 16 del mismo ordenamiento que establece las reglas para su correcta aplicación. Estas sanciones y su respectiva regla son las siguientes:

- Amonestación Privada o Pública que será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato; puede ser considerada como una medida correctiva disciplinaria, consistente en una advertencia que como ya se estableció es ejecutada por el superior jerárquico del servidor público que incurre en la falta.

De acuerdo al artículo 42 del Código Penal Federal, 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.

- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, o destitución del puesto, sanciones que serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; por lo que respecta a la suspensión consiste en separar temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión que desarrolla, considerada como una sanción correctiva.³⁹ Por lo que corresponde a la destitución, constituye una sanción de

³⁹ Ahora bien, dentro de la misma ley existe la figura de la suspensión como medida cautelar, con el carácter de temporal, y se aplica cuando así lo considere la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades para la conducción o conducción de las investigaciones pertinentes. Esta medida cautelar se encuentra establecida en el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

tipo excluyente, ya que significa que el servidor público sea separado definitivamente del empleo, cargo o comisión que desempeñaba.

- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada. Consiste en la privación temporal que se impone a un servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno, con motivo de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios, cuando el monto total no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal será inhabilitado de un año hasta diez años, si excede de dicho monto, será una inhabilitación por un plazo de diez a veinte años.
- Sanción económica, impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada por la Tesorería de la Federación; considerada como una sanción resarcitoria, ya que tiene el objeto de que el servidor público responsable, pague los daños y perjuicios causados o el beneficio obtenido, al erario federal, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones.

De acuerdo al artículo 29 del Código Penal Federal, la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño. La primera consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa; mientras que con la reparación del daño lo que se busca es la restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, comprende además la indemnización del daño material y moral que se haya causado, y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Para la aplicación de las sanciones citadas, la autoridad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá en todo momento, tomar en cuenta los siguientes elementos:

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

Por lo tanto, podemos concluir que la autoridad administrativa, para la aplicación de las sanciones correspondientes, deberá buscar un equilibrio entre la conducta manifestada por el servidor público y la sanción que vaya a imponer, para que de esta forma, no pueda resultar inequitativa.

2.3.7 Autoridades.

De acuerdo al artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar la citada ley son:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Unión;
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

- V. Los Tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoria Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

2.3.8 Competencia para imponer sanciones administrativas.

Una vez que fueron analizadas las sanciones administrativas que se le pueden imponer a un servidor público que ha sido declarado responsable por algún acto u omisión durante el cumplimiento de sus obligaciones, que afecten los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y que se han establecido cuales son las autoridades que pueden aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, corresponde el estudio de aquellas autoridades que son competentes para imponer las referidas sanciones administrativas.

El fundamento constitucional para la aplicación de sanciones por parte de autoridad competente es el artículo 113 del Pacto Federal que en lo conducente establece:

Artículo 113 CPEUM.- “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las

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

Por su parte, dentro del texto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encontramos que en los artículos 12, 17, 18, y 21 relacionado con el 16, se establecen cuales son las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas; dispositivos que textualmente señalan:

Artículo 12.- “Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.”

Artículo 17.- “La Secretaría aplicará 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 18.- “Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.”

Artículo 21.- “La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo...”

El artículo 21 va íntimamente relacionado con el artículo 16 de la misma ley, ya que en esta último se establece quien impone y quien ejecuta cada una de las sanciones administrativas, artículo que ya quedo explicado en el apartado de sanciones administrativas.

De los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos arriba invocados, que establecen a aquellas autoridades competentes para imponer sanciones administrativas se desprende que éstas son:

- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaria de la Función Pública,
- El contralor interno, y
- El titular del área de responsabilidades.

2.3.8.1 Secretaria de la Función Pública.⁴⁰

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, establece cuales son las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de la Función Pública, y en concreto en la fracción XVII le otorga la facultad de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario y aplicar las sanciones que correspondan, relacionándose así con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El mencionado artículo dispone:

⁴⁰ A finales del sexenio del presidente López Portillo y en virtud de la forma en que desempeñaban sus funciones los servidores públicos, se generó una desconfianza generalizada en la administración pública, esto como consecuencia de la corrupción que se daba en cada aspecto de la vida pública. Es por estas razones que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que fuera esta la que vigilara y en su caso sancionara a los servidores públicos que obraran de manera ilegal dentro del desempeño de sus funciones. Durante el período presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, mediante Decreto publicado el en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se cambia el nombre de la Secretaría por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace referencia todavía a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aún cuando el nombre fue cambiado a Secretaria de la Función Publica mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Artículo 37 LOAPF.- “A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

...

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la Republica, así como a los de la áreas de auditoria, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizaran la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

...

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida...”

La Secretaría de la Función Pública tiene la facultad de imponer sanciones administrativas de acuerdo al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 17 de la misma ley, a los Contralores Internos, y a los Titulares de las Áreas de Auditoria, Quejas y Responsabilidades. Pero no sólo a los servidores públicos que ostenten estos cargos puede sancionar la Secretaría, ya que de acuerdo con el artículo 18, puede ejercer facultad de atracción cuando considere que por la naturaleza de los actos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones deba ser ella la que instruya el procedimiento disciplinario, solicitando al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas, el envío del expediente respectivo.

En caso de que sea un servidor público que pertenezca a la citada Secretaría el que incurra en responsabilidad por incumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la ley en comento, será la Contraloría Interna de dicha Secretaría la que imponga las sanciones administrativas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.3.8.2 Contraloría Interna.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe de entender por contraloría interna a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República. Por ejemplo existen órganos internos de control en las siguientes dependencias:

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Petróleos Mexicanos.
- PEMEX Exploración y Producción.
- PEMEX Refinación.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Servicio de Administración Tributaria.

2.3.8.3 Contralor Interno y Titular del Área de Responsabilidades.

Se debe entender como éstos a los titulares de las contralorías internas y a los del área de responsabilidades, designados por la Secretaría.

El Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades determinará la existencia de responsabilidad administrativa del servidor público que incurra en infracción de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, e impondrá las sanciones correspondientes de acuerdo al procedimiento disciplinario establecido por el artículo 21 de la ley en comento.

A su vez, de acuerdo al artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, serán considerados responsables y sancionados administrativamente por parte de la Secretaría si se abstienen 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 contravengan lo dispuesto por el artículo 8 de la citada ley; es decir, hechos o abstenciones que impliquen responsabilidad administrativa.

2.4 Procedimiento Administrativo.

Es importante, hacer una diferenciación entre proceso y procedimiento, toda vez que muchas veces se utilizan estos conceptos como sinónimos, ya que ambos derivan del derecho procesal.

El proceso generalmente se considera como un acto judicial, consistente en una serie de actos relacionados entre sí, realizados ante una sede judicial, con el objeto de finalizar en una sentencia. Es decir, proceso se refiere a la actuación de diversas partes, que exponen sus intereses ante un tercero que se encuentra por encima de las partes, en este caso la autoridad judicial, quien será el responsable de la solución a la controversia

mediante la emisión de una sentencia. Mientras que el procedimiento es considerado como la forma de realizar una serie de actuaciones, la forma en que dichas actuaciones se van a realizar. Ahora bien, aplicado a la materia administrativa Delgadillo Gutiérrez señala que “al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa”⁴¹ y establece que la principal diferencia entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo es que el primero finaliza con una sentencia emitida por un juez, mientras que el segundo culmina con un acto administrativo, es decir con una decisión tomada por la autoridad administrativa.

El procedimiento administrativo tiene como principales características, la ausencia de solemnidades y por lo tanto su mayor rapidez. Pero a pesar de esto, el procedimiento debe de tomar en cuenta lo establecido en el artículo 14 constitucional el cual establece que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hechos.” Refiriéndose concretamente este artículo que se debe de respetar la garantía de audiencia durante el procedimiento administrativo.

De acuerdo al autor Gabino Fraga,⁴² las formalidades esenciales del procedimiento consisten principalmente en que:

1. El afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas.
2. Se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. op. cit., p. 161.

⁴² Fraga, Gabino. op. cit., p. 262.

3. Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.
4. Que el procedimiento concluya con una resolución fundada y motivada que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.

Por su parte Acosta Romero las define como “todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.”⁴³ Formalidades que a mi consideración se cumplen en el procedimiento regulado por el artículo 21 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como se observará en el apartado siguiente.

Asimismo existen principios sustanciales y principios formales del procedimiento administrativo. Los primeros son aquellos principios constitucionales que justifican la finalidad del procedimiento y son los principios de legalidad, consistente en que la actuación de la autoridad debe ser de acuerdo a lo establecido en la ley; de debido proceso, donde se consagra la garantía de audiencia, poder presentar pruebas y alegatos, obtener una sentencia fundada y motivada y el derecho a poder impugnarla; y el principio de gratuidad, es decir que el procedimiento administrativo no debe tener costo alguno. Mientras que los principios formales del procedimiento son aquellos que se encuentran establecidos en las leyes y reglamentos y consisten en el principio de oficialidad, referente a que la autoridad debe dirigir e impulsar el procedimiento; el principio de informalidad, que como ya se dijo es la ausencia de solemnidades que hagan lento el tramite del procedimiento; y el de eficacia, refiriéndose este ultimo principio a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.⁴⁴

⁴³ Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 447.

⁴⁴ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. op. cit., p. 162.

2.5 Procedimiento Administrativo Disciplinario.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el Capítulo Segundo, del Título Segundo, denominado “Responsabilidades Administrativas”, regula todo lo relativo a las quejas y denuncias que se hagan en contra de los servidores públicos; así como las sanciones y el procedimiento administrativo que se deberá observar para la aplicación de las mismas.

Rafael Bielsa opina del procedimiento administrativo disciplinario que: “son los trámites y formalidades que debe observar la administración pública para resolver las reclamaciones de los particulares que formulen.”⁴⁵ Y Acosta Romero lo considera como un procedimiento interno ya que “se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares.”⁴⁶

Entonces podemos establecer que el procedimiento administrativo disciplinario consiste en una serie de actos realizados por la autoridad administrativa, observando el cumplimiento de las formalidades esenciales, encaminados a determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo, y en caso de que se demuestre el no cumplimiento se determinará la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

Este procedimiento disciplinario de acuerdo al artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podrá iniciarse mediante dos vías: la queja o la denuncia; y así, el Órgano Interno de Control iniciará el procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley una vez que cuente con los elementos suficientes para determinar la presunta responsabilidad administrativa de algún servidor público derivada de la inobservancia de las obligaciones que contempla el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁴⁵ Bielsa, Rafael. *Principio de Derecho Administrativo*. 3ª ed. Editorial Palma; Buenos Aires, 1988, p. 79.

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. op. cit., p. 444.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece cual será el procedimiento para poder imponer las sanciones administrativas y cuales son las autoridades facultadas para iniciar el referido procedimiento. El objetivo del presente artículo al regular el procedimiento para la imposición de sanciones es que se respete la garantía de audiencia del presunto infractor y que la resolución que emita la autoridad competente se encuentre debidamente fundada y motivada.

El legislador busca, a través de la regulación del procedimiento administrativo contenido en el artículo antes citado, que se de una resolución respecto a la situación jurídica del servidor publico sujeto a dicho procedimiento, y así conseguir una estado de seguridad jurídica, tanto para el ente público, como para el mismo servidor publico.

2.5.1 Análisis del Procedimiento Administrativo establecido en el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 21 en su primer párrafo señala aquellas autoridades que tienen la facultad de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, y estas son: La Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades.

Posteriormente establece la forma en que se desarrollara el procedimiento administrativo disciplinario.

La fracción I establece:

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

- I. “Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno

a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

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

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

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

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

Al establecer la fracción en comento que se deberá citar al presunto responsable a una comparecencia, se le esta respetando la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional, ya que de esta forma se le hace saber el lugar, la fecha, la hora, ante quien se desahogará la misma y los hechos y los actos que se le imputan, es decir, se le da cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento. De la misma forma, la citada fracción en la parte final del segundo párrafo, cumple con el supuesto procesal de debida defensa dentro del procedimiento, ya que le permite al servidor público sujeto al procedimiento correspondiente se presente a la audiencia acompañado de un defensor, y así formular de manera completa su defensa. La citada fracción cumple de igual manera con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, ya que establece que debe existir la previa notificación para hacer del conocimiento del presunto responsable que va a ser sujeto del procedimiento administrativo disciplinario.

La fracción II señala:

- II. “Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.”

Aunado a la primera fracción del artículo en comento, se sigue respetando la garantía de audiencia, ya que le permite al presunto responsable, presentar las pruebas y alegatos que considere pertinentes para poder desvirtuar los actos u omisiones que se le imputan. La ley no establece cuales son las pruebas que pueden ser admitidas, y al respecto Arroyo Herrera señala: “como el precepto no enumera las pruebas que serán admisibles, se puede apelar al principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres.”⁴⁷

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Y de manera supletoria podemos considerar que los medios de prueba para el procedimiento administrativo disciplinario, de acuerdo al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles son:

- La confesión;
- Los documentos públicos;
- Los documentos privados;

⁴⁷ Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 2ª ed. Editorial Porrúa; México, 1998, p. 39.

- Los dictámenes periciales;
- El reconocimiento o inspección judicial;
- Los testigos;
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- Las presunciones.

La fracción en comento, establece el termino probatorio, que consiste en un periodo de cinco días hábiles, dentro de los cuales se realizará el ofrecimiento y desahogo de las pruebas. Por lo que respecta a la valoración de las pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El término probatorio es de vital importancia para el procedimiento ya que como se verá en la fracción III, es a partir del momento en que sean desahogadas las pruebas, cuando empieza a correr el plazo para que la autoridad emita resolución respecto a la responsabilidad o no del servidor publico.

La fracción III establece:

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

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.”

La presente fracción hace referencia a que la autoridad debe emitir una resolución absolutoria o sancionadora, debidamente fundada y motivada, dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, plazo que podrá ampliarse hasta por otros cuarenta y cinco días hábiles siempre y cuando exista una causa justificada para ello. Es decir la autoridad dentro del citado término emitirá resolución absolutoria, que es aquella en la que se determine la inexistencia de responsabilidad y será cuando la autoridad considere que el presunto responsable desvirtuó con sus medios de defensa las imputaciones que se le atribuían; o emitirá resolución condenatoria mediante la cual impondrá al servidor público las sanciones administrativas que correspondan.

La presente fracción se analizará en el último apartado de esta tesis, ya que se analizará su constitucionalidad y se buscará la manera de reformar la fracción con el objetivo de implementar la figura de la caducidad.

La fracción IV:

- IV. “Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán

disponer la practica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.”

En esta fracción establece la facultad de que la autoridad que esta realizando la investigación pueda hacer todas las actividades que considere necesarias para allegarse de más elementos con el objeto de poder resolver de la mejor manera sobre la inexistencia de la responsabilidad que se le imputa al servidor público o sancionar de manera efectiva al presunto responsable.

La fracción V y la parte final del artículo señalan:

- V. “Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

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

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

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

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

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

La ultima fracción del presente artículo establece que cuando la autoridad competente lo considere necesario por cualquier razón, podrá separar de su empleo, cargo o comisión, al servidor público que se encuentre sujeto al procedimiento disciplinario, haciendo la aclaración de que dicha suspensión no significa de alguna manera que se impone como causa de responsabilidad, sino que simplemente la impone como una medida cautelar por considerar que los hechos investigados son de una naturaleza delicada, y que por la continuación en el cargo del servidor público presuntamente responsable se pueda dar el ocultamiento de información o la continuación de prácticas consideradas como irregulares.

La parte final del artículo en estudio, hace referencia a que el servidor público que fue suspendido de su empleo, cargo o comisión, al emitirse la resolución al

procedimiento y esta fuere absoluta, éste tendrá el derecho a recibir las percepciones que debió recibir durante el periodo que dure suspendido.

Entonces una vez analizada cada fracción del artículo 21 podemos establecer que el trámite del procedimiento disciplinario se desarrolla inicialmente con la notificación del citatorio del servidor público por parte de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, y que con el mismo citatorio se le hará saber las responsabilidades que se le imputan, el día, hora y lugar donde se desahogara la audiencia; estableciendo como término entre la fecha de la citación y la fecha de la audiencia un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Al término de la audiencia se le concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que presente las pruebas que considere oportunas para desvirtuar los actos u omisiones que se le imputan. Una vez que se desahoguen las pruebas, la autoridad deberá resolver sobre la situación del servidor público en un plazo de hasta cuarenta y cinco días hábiles, plazo que puede ser ampliado hasta por otros cuarenta y cinco días hábiles cuando la autoridad considere necesario y justifique el por qué de la ampliación. La notificación de la resolución al servidor público deberá practicarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la emisión de la misma. Dentro del mismo plazo se le notificará al jefe inmediato o al titular de la entidad o dependencia donde realice el empleo, cargo o comisión el servidor público, para efectos de ejecución de la resolución; la ejecución de las sanciones de acuerdo al artículo 30 de la Ley, se realizará de manera inmediata en los términos que disponga la resolución correspondiente.

Dentro del procedimiento, si la autoridad lo considera necesario, podrá suspender temporalmente al servidor público, con el objeto de facilitar las investigaciones para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.