

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.* III. *Sujetos de la responsabilidad administrativa.* IV. *Obligaciones administrativas de los servidores públicos.* V. *Autoridades en materia de responsabilidad administrativa.* VI. *Sanciones por responsabilidad administrativa.* VII. *Procedimientos para la aplicación de sanciones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución en su título cuarto, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", creado mediante reforma del 28 de diciembre de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, ambos dentro del marco de lo que se denominó en ese momento la "renovación moral de la sociedad", atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada.

En ese marco, de la reforma constitucional y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se diseñó el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que establece con precisión cuatro tipos de responsabilidad: la política (Constitución, artículo 109, fracción I), la administrativa (Constitución, artículos 109, fracción III y 113), la

civil (Constitución, artículo 111) y la penal (Constitución, artículo 109, fracción II).

Es de señalarse que el régimen anteriormente establecido fue respetado en lo general, eliminándose y reformándose sólo aquellos puntos en que se prestaba a confusiones, y realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación, que antes era la de funcionarios públicos, y ahora pasó a ser la de servidores públicos, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio, sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

Dentro del amplio marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican con precisión los distintos ámbitos de su responsabilidad, la responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas. Ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

Es así la responsabilidad administrativa la directamente referida a la propia actividad del servicio público, "por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.

Es importante resaltar la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa; sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que se den también responsabilidades civiles o penales, como sucedía en el régimen anterior. Uno de los aciertos importantes de la actual regulación es la de abrir una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, como lo señala la exposición de motivos de la Ley.

II. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como señalamos arriba, esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta al reformado título cuarto de la Constitución, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, y abrogó a la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida apenas en 1980.

En su exposición de motivos se reconocía la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar los procedimientos que los afectados puedan exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de derecho.

Además se tuvo como presupuesto la existencia de corrupción y distintos vicios entre los servidores públicos: "La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos."

Precisamente a fin de terminar con dichos vicios y corrupción fue que el licenciado Miguel de la Madrid, desde su campaña como candidato a la Presidencia de la República, tomó como una de sus banderas la "renovación moral de la sociedad", con base en el respeto de la legalidad y la consecuente vigencia del Estado de derecho.

La Ley está conformada por cuatro títulos, el primero de ellos con un capítulo único que establece las disposiciones generales. El título segundo está dedicado a los "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia"; consta de cuatro capítulos, el primero sobre "Sujetos, causas de juicio político y sanciones"; el segundo sobre "Procedimiento del juicio político"; el tercero sobre "Procedimiento para la declaración de

procedencia", y el cuarto sobre disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

El título tercero está destinado precisamente a las "Responsabilidades administrativas" y consta de dos capítulos, el primero referido a los "Sujetos y obligaciones de los servidores públicos", y el segundo sobre las "Sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas".

Finalmente, el título cuarto contiene un sólo capítulo sobre "Registro patrimonial de los servidores públicos".

El objeto de la Ley queda perfectamente acotado en su artículo 1º, al establecer como tal el reglamentar el título cuarto constitucional en lo que se refiere a: los sujetos de responsabilidad del servicio público; las obligaciones del servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; el juicio político; las autoridades y procedimientos para la aplicación de sanciones; sobre la declaratoria de procedencia de los servidores públicos que gozan de fuero y las autoridades y procedimientos para dicha declaratoria, y del registro patrimonial de los servidores públicos.

III. SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, pero ¿a quiénes podemos atribuir tal calidad? Es la propia Constitución en el primer párrafo de su artículo 108 la que nos señala que se reconoce la calidad de servidores públicos a los siguientes:

- Los representantes de elección popular (en órganos o cargos federales o del Distrito Federal).
- Los miembros del Poder Judicial Federal.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Igualmente, en el tercer párrafo del mismo artículo 108 se establece la responsabilidad respecto de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y por el manejo indebido de fondos federales, para los gobernadores de los Estados y para los magistrados de los tribunales supremos de justicia locales.

El párrafo cuarto del mismo artículo establece la obligación para los constituyentes permanentes de todos los estados de la Federación de establecer el régimen de responsabilidades a nivel local en cada estado y municipio.

El mismo artículo señala una excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos respecto de la responsabilidad administrativa, contenida en el párrafo segundo, y que consiste en que el presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, por lo cual no es sujeto de responsabilidad administrativa.

Asimismo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece su propio ámbito personal de validez en su artículo 2º, considerando como sujetos a la misma a *“los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”*.

La última parte de dicho artículo, que nos permitimos transcribir en cursivas, ha sido considerada por distintos autores como inconstitucional, en cuanto que va más allá de lo establecido por nuestra carta magna, al extender el carácter de servidor público a cualquiera que maneje o aplique recursos federales, sin importar la causa de dicha intervención. No es aquí el lugar para ahondar al respecto, por lo que sólo lo dejamos apuntado, resaltando la dificultad de aplicación de la ley a diversos supuestos, como son contratos de obra, o disposición de recursos del Programa Nacional de Solidaridad.

Finalmente, el artículo 46 de la misma Ley reitera que “incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º”. Nos parece poco afortunada la redacción del artículo, ya que presupone que por el hecho de ser servidor público se *incurre* en responsabilidad adminis-

trativa, lo que no es correcto, pues sólo incurre en ella el servidor público que incumpla sus obligaciones legalmente establecidas. En este orden de ideas, lo que el artículo pretendió hacer fue señalar a los sujetos de responsabilidad administrativa.

IV. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El propio título cuarto de la Constitución, en el artículo 109, fracción III, establece como obligación general de los servidores públicos el no cometer "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", que deben observar en el desempeño de su función. Y con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 establece que en las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas se establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

Atendiendo al mandato constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 47, en veinticuatro fracciones, un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos; sin embargo, algunas de ellas son repetitivas y algunas más se refieren a conductas que pueden coincidir con conductas penalmente tipificadas, como es el caso del ejercicio indebido de servicio público, el ejercicio abusivo de funciones, el cohecho, el peculado, etcétera.

El catálogo de obligaciones contiene resumidamente las siguientes:

- 1) Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, o abuso o ejercicio indebido del mismo.
- 2) Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos, de acuerdo con la legalidad.
- 3) Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos.

4) Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso.

5) Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público.

6) No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados.

7) observar el respeto y sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones.

8) Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las órdenes que reciba.

9) No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones.

10) Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, ni otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo.

11) No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible.

12) Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente.

13) Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos, como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios.

14) Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

15) Abstenerse de recibir dinero o donativos por sí o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de su función; se refiere a sobornos y cohecho, señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo.

16) No pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el Estado por el desarrollo de la función.

17) Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso.

18) Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial.

19) Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría.

20) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa. Con base en el mismo principio, el artículo 57 establece como obligación de todo servidor público la de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos cometidos por sus subordinados que considere son causa de responsabilidad administrativa.

Asimismo, en los términos del artículo 50 de la Ley, incurre en responsabilidad el servidor público que por cualquier medio inhiba la presentación de quejas y denuncias por parte de los particulares.

21) Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos. Evidentemente esta es una obligación recientemente incluida en la Ley a raíz de la creación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de derechos humanos.

22) Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público.

23) No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia, y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

24) Las demás que impongan las leyes o reglamentos.

Como podemos observar el listado es largo; sin embargo, puede verse incrementado de acuerdo con la función específica que realice el servidor público, en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia.

Por último, cabe señalar que estas obligaciones de carácter administrativo tienen un tratamiento independiente de las cuestiones laborales y las obligaciones emanadas de la relación laboral, la que en ningún caso podrá anular la vigencia de éstas.

Finalmente, parte de la doctrina ha considerado como inconstitucionales aquellas fracciones del artículo 47 que hacen referencia a conductas que caben en tipos penales específicos; consideramos esto incorrecto, ya que a una misma conducta pueden recaer responsabilidades de los dos tipos, y en ningún caso el fincamiento de responsabilidad penal anula la existencia de la responsabilidad administrativa, debiendo, sin embargo, respetarse lo establecido en el párrafo segundo de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución, en el sentido de que los procedimientos para aplicación de sanciones deben desarrollarse autónomamente y nunca imponerse por una misma conducta dos sanciones de la misma naturaleza.

Dicho de otra manera, si la posibilidad de fincar responsabilidad penal impidiera el establecimiento de la responsabilidad administrativa, se dejaría indefenso al servicio público frente a la posibilidad de que por cualquier causa no procediera la vía penal.

V. AUTORIDADES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Antes de señalar específicamente quiénes son las autoridades en materia de responsabilidades administrativas, queremos consignar la facultad que asiste a los particulares para denunciar cualquier causa de responsabilidad, independientemente del tipo que ésta sea, de acuerdo con lo que establece el último párrafo del artículo 109 constitucional: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo."

Situación similar se regula en el artículo 9º de la Ley, y siguiendo el mismo principio, pero ya en el marco estricto de la responsabilidad administrativa, el artículo 49 de la Ley establece que en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública deben establecerse unidades "a las que el público tenga fácil acceso... para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

Es el artículo 3º de la Ley el que establece las autoridades competentes para la aplicación de la misma, que son las siguientes:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados (especialmente en lo que se refiere al juicio político).
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Las dependencias del Ejecutivo Federal.
- El Departamento del Distrito Federal.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Los tribunales de trabajo.
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

No obstante que no se mencionan específicamente en este artículo, cobra especial relevancia el concepto de superior jerárquico, que en los términos del artículo 48 corresponde al titular de la dependencia, y para el caso de las entidades al coordinador del sector.

Tampoco se menciona en este artículo de manera específica al Tribunal Fiscal de la Federación, que resulta relevante en cuanto que ante él pueden recurrirse las resoluciones de la Secretaría de la Contraloría que apliquen sanciones, en los términos del artículo 70 de la Ley.

Igualmente son trascendentales, en cuanto que desarrollan un importante papel en los procedimientos de aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, las contralorías internas de las dependencias.

VI. SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Como ya señalamos arriba, el capítulo II del título tercero de la Ley está dedicado precisamente a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas. Es en el artículo 53 donde se establecen las sanciones que corresponden a la responsabilidad administrativa:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal.

El apercibimiento se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas. La amonestación, en palabras sencillas, es un regaño, una llamada de atención más fuerte que se hace, como el apercibimiento, generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. Estas sanciones, conjuntamente con la suspensión en el empleo por un periodo entre tres días y tres meses, corresponden en su aplicación al superior jerárquico. En el caso de los empleados de confianza corresponde al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución en el cargo (artículo 56, fracciones I y II).

La destitución que implica la separación definitiva del cargo o empleo, atañe necesariamente a la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas. Tanto en este caso como en los de los párrafos anteriores, si el superior jerárquico no actúa, la Secretaría de la Contraloría puede realizar la demanda y dar seguimiento al procedimiento (artículo 56, fracciones III y IV).

En el caso de las sanciones económicas, las mismas son aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño causado sea de hasta cien veces el salario mínimo, y por la Secretaría de la Contraloría cuando excedan dicho monto (artículo 56, fracción VI); sin embargo, las contralorías internas están facultadas para imponer sanciones económicas hasta doscientas veces el salario mínimo (artículo 60). El monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, y se tasarán y pagarán con base en el salario mínimo (artículo 55).

Al respecto, resultan de gran importancia las recientes reformas a la Ley, publicadas el 10 de enero de 1994, ya que abren la posibilidad de que en los casos en que se hayan causado perjuicios a particulares, éstos les sean indemnizados en la propia vía administrativa por la dependencia administrativa, que conserva el derecho de repetir contra el servidor público. Esto representa un gran adelanto ya que ahorra al particular el acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil con el consiguiente costo en tiempo y recursos (artículo 77 bis).

La inhabilitación sólo procede por resolución de la autoridad competente (artículo 56, fracción V), y será de entre uno y diez años cuando el lucro y daño causado no excedan de doscientos días de salario mínimo, y de diez a veinte años cuando se exceda dicho límite o correspondan a responsabilidades graves. Terminado el periodo de inhabilitación, para poder nombrar o contratar al afectado se requerirá justificar dicho nombramiento ante la Secretaría de la Contraloría por el titular de la dependencia (artículo 53).

Los criterios para la imposición de las sanciones los establece el artículo 54 de la Ley, con base en:

- La gravedad de la responsabilidad.
- La conveniencia de suprimir prácticas ilegales.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, así como las circunstancias de la infracción.

- Las circunstancias externas y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.
- La reincidencia.
- El monto del beneficio y daño causados.

VII. PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

El procedimiento para la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa lo establece la Ley con toda precisión en su artículo 64, para la imposición de sanciones por parte de la Secretaría de la Contraloría, pero establece que el mismo se efectuará cuando sea aplicable en los casos de sanciones impuestas por las contralorías internas de las dependencias (artículo 65).

La necesidad de regular el procedimiento con precisión responde al principio básico de justicia, de informar al infractor con claridad las causas y razones de la responsabilidad que se le imputa, así como ser oído en su descargo y defensa.

De acuerdo con esto, el procedimiento consiste en un citatorio con expresión de las responsabilidades que se imputan para la audiencia de investigación administrativa, la que se deberá verificar entre los cinco y quince días posteriores al citatorio. En la audiencia, a la que debe acudir el representante de la dependencia, el servidor público tendrá la oportunidad de presentar y desahogar las pruebas con que cuente en su defensa.

Una vez desahogadas las pruebas, la Secretaría contará con un plazo de treinta días hábiles para resolver, sea exonerando o imponiendo sanciones administrativas. Su resolución deberá notificarla, dentro de un plazo de setenta y dos horas, al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

En caso de que en la audiencia se encontrara con que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver, o que existen otras posibles causas de responsabilidad, se podrán ordenar investigaciones y realizar, mediante los correspondientes citatorios, otras audiencias.

La Secretaría de la Contraloría cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, cuando considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirán íntegras las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

De todas las diligencias que se practiquen durante el proceso debe levantarse acta (artículo 66), y las resoluciones de la Secretaría de la Contraloría constarán por escrito y se llevará registro de las mismas (artículo 68).

Finalmente, tan sólo señalar que las resoluciones que impongan sanciones podrán ser impugnadas por los servidores públicos sancionados ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación (artículos 70 y 71).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1988.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución", *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983, pp. 63-85.

———, "Responsabilidades de los servidores públicos", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, pp. 50-52.

VARIOS, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984.

———, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Librería de Manuel Porrúa, 1984.