

VI. LA INFRACCIÓN A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA:	
Ilícito administrativo	79
Infracción disciplinaria	82
Elementos de la infracción	86
<i>a)</i> Acto u omisión	86
<i>b)</i> Los sujetos	87
<i>c)</i> Objeto	90
Graduación de las infracciones	91

VI. LA INFRACCIÓN A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA

Ilícito administrativo

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la administración y los administrados deba desarrollarse, necesariamente, bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivas.⁷²

Identificadas las obligaciones público-subjetivas de los gobernados como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella y en favor del Estado, cuando el obligado no cumple con el mandato legal incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

De esta manera, cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal, en razón de la grave-

⁷² "Los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la ley, de actos administrativos y de contratos administrativos. En el primer caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera *ipso jure*. En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de la actuaciones de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada. Finalmente, en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes. Ahora bien, el hecho de que los derechos y correlativamente las obligaciones surjan por un acto o contrato, no significa la ausencia de una norma jurídica, puesto que tales derechos, producto de estos actos, necesariamente dependen de que la ley autorice al órgano administrativo su creación, ya sea que las normas otorguen facultades regladas o discrecionales al órgano administrativo". Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.*, pág. 130.

dad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones, mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su entidad y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un Derecho Penal Administrativo.⁷³

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

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

La diferenciación entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos ha sido materia de estudios de gran número de tratadistas, los cuales partes de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo.⁷⁴

La Teoría Cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios mora-

⁷³ Es clásico el tratado de Aftalión, que al plantear la inexistencia de un Derecho Penal Administrativo Autónomo, en contra del planteamiento de James Goldschmidt, lo identifica sólo como una rama especializada del Derecho. Enrique R. Aftalión, *Derecho Penal Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Arayú, 1955.

⁷⁴ Miguel Ángel García Domínguez realizó un excelente estudio de estos enfoques en su libro *Teoría de la Infracción Fiscal*, México, Cárdenas Editor, 1982.

les o de Derecho Natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlos, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza en favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento, lesiona indirectamente los intereses particulares.

Por su parte, la Teoría Cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

Por último, la Teoría Legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones. En este caso, lo importante es determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta, o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo

se perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental al enunciar las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción XXI le da competencia: "Para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse". De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal, diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Aguas, etcétera, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la administración pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre ellas y los delitos.

Infracción disciplinaria

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

En efecto, aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para con el Estado.⁷⁵

⁷⁵ "... la falta disciplinaria derivará siempre, dentro de la relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la administración,

Como quedó expuesto en el capítulo II, el gobernado tiene frente al Estado diferentes situaciones jurídicas, denominadas *status*, entre las que destaca el estado activo de ciudadano que se genera por la relación de servicios, en razón de la cual participa en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual constituye un estado especial de sujeción, que lo hace sujeto de obligaciones particulares.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.⁷⁶

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

Conforme al concepto constitucional de referencia, para que se constituya esta infracción resulta indispensable que la conducta del empleado afecte el ejercicio de la función pública por falta o deficiencia en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia.

de una infracción a las obligaciones que la Ley o el Reglamento imponen a sus servidores, (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes de los otros deberes que como ciudadano (supremacía general) corresponden al funcionario público y de cuya violación pueden surgir las responsabilidades civil y penal". Armida Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 98.

⁷⁶ "En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y a la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria". Manual Ma. Diez, *op. cit.*, pág. 121. "...la falta o infracción disciplinaria se configura como la violación de las obligaciones impuestas a los funcionarios, en virtud de la relación de empleo público que los une a la Administración". Armida Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 93.

A primera vista se presentaría el problema para determinar cuándo la función pública, como ejercicio del poder del Estado, ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública; en estos términos lo estableció el artículo 113 constitucional al ordenar que el legislador ordinario enumere las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas, de forma tal que de acuerdo con una interpretación a *contrario sensu*, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.

En cumplimiento del mandato constitucional, con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, que en su artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.⁷⁷

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada

⁷⁷ "En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina "responsabilidades administrativas", que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el "Código de conducta ético en el servicio público", con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término "legalidad", vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación moral de la sociedad". Enrique del Val, *op. cit.*, pág. 97.

ley,⁷⁸ independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, tal como lo disponen los artículos 109 constitucional y 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.⁷⁹

De acuerdo con lo anterior, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinarán a través de procedimientos distintos.⁸⁰

⁷⁸ "Anteriormente no existía una enumeración de obligaciones, lo que dio lugar a expresiones como la de Gabino Fraga, en el sentido de que "La determinación de las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al grado de que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposiciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo", *op. cit.*, pág. 70. Sin embargo, en la actualidad se considera que "La clasificación de las infracciones es necesaria. Para los agentes (funcionarios y empleados) es una condición de equidad; para el Estado, es un elemento de orden y de claridad". Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, París, Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1969, pág. 141.

⁷⁹ "Artículo 109. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1989, Editorial Porrúa. "Artículo 4º. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

⁸⁰ En la doctrina encontramos la opinión generalizada que apoya esta afirmación. Por ejemplo, Manuel María Díez, *op. cit.*, pág. 122. En el mismo sentido se manifiesta Dromi, *op. cit.*, pág. 287. "También pueden concurrir las sanciones administrativas con las sanciones judiciales, aunque se trate de dos órdenes de competencia independientes, sin que lo resuelto por una prejuzgue la resolución de la otra. Son distintos los procedimientos, las competencias, la calificación legal de las infracciones, las sanciones

La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional, además del artículo 113 de referencia, en la fracción XXI del artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión "Para definir los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse", por lo que, si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento, imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

Elementos de la infracción

Identificada la infracción disciplinaria en la función pública como el acto u omisión del servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones que la ley establece para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguientes: a) Acto u omisión; b) Sujetos, y c) Objeto.

a) Acto u omisión

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

Además, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma ya

aplicables y las valoraciones jurídicas en cada caso; por todo ello no resulta incompatible la concurrencia de las sanciones administrativas con las judiciales".

que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento.

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

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

Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de una infracción "de resultado", es decir, que sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario por lo que no será necesario probar la existencia de dolo o culpa en la realización de la conducta.

b) Los sujetos

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

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción deri-

vado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica, no nacen para él las obligaciones como servidor público, y, por tanto, no podrá violarlas.⁸¹

Pensemos en una persona que en razón de un contrato de servicios, realiza actividades para el Estado, como sería el caso de un trabajador de limpieza que trabaje para una compañía que tiene un contrato con una Secretaría de Estado y que por ello, limpia oficinas. Entre el trabajador y el Estado no existe una relación jerárquica, por lo que, aunque la conducta de ésta viole alguno de los valores de referencia, no nacerá para el Estado el derecho de imponerle alguna sanción disciplinaria, ya que en todo caso, este derecho será ejercido por la compañía para la que trabaja, conforme a las normas que regulan su relación.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso, como en el ejemplo anterior, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según sea el caso. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

⁸¹ El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable. "Su situación disciplinaria es clara: el derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que están en la plantilla, cualquiera que sea su posición..." Francis Delpérée, *op. cit.*, pág. 76.

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

La delimitación de los sujetos infractores la hace el artículo 46 de la ley,⁸² remitiéndose a su artículo 2º, el cual a su vez, remite al 108 constitucional, pero agrega a "... todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos", con lo cual desborda la disposición de la Carta Fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad.⁸³

Es más, lo exorbitante de esta disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que, como lo habíamos visto, ésta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso, el manejo de recursos económicos de la Federación no necesariamente se da den-

⁸² "Artículo 46. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley. Artículo 2º. Son sujetos de esta ley, 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". Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, SECOGEP, 1984.

⁸³ "Como se observa, el texto constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición". José de Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, pág. 114.

tro de relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como sucede, que las autoridades locales manejen recursos de la Federación, conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional⁸⁴ sin que exista entre ellos relación jerárquica alguna.

Por su parte, los secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y directores de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos quedan sujetos a la disciplina que puede imponer el Presidente de la República, como superior jerárquico de toda la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal.⁸⁵

c) Objeto

El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública. La materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.⁸⁶

⁸⁴ "Artículo 116, Fracción VI. "La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1989, Editorial Porrúa.

⁸⁵ "Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1989, Editorial Porrúa.

⁸⁶ "... el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada: 'mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas'; en suma, el mantenimiento de la *disciplina*". Francisco Bueno Arus, "El pro-

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

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

Es por ello que a través de los diferentes periodos del Estado mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que la autoridad ajuste su actuación a valores fundamentales, puesto que sólo así se puede tener confianza en la autoridad pública.

Graduación de las infracciones

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

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

cedimiento sancionador de funcionarios públicos", *Documentación Administrativa*, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid, pág. 53.

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

En nuestro sistema jurídico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza el criterio de cuantificación a partir del salario mínimo, pero sólo para efectos de la delimitación de competencias entre las contralorías internas de las Dependencias y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tanto para sancionar como para abstenerse de hacerlo.

Así tenemos el artículo 62 de la ley de la materia señala que "Si se trata de responsabilidades *mayores* cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría..." y en el 63 se refiere a "... hechos que no revisten gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal".

De acuerdo con el artículo 62, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la competente para conocer de las infracciones mayores, las cuales, en los términos de los artículos 56, fracción VI y 60 de la propia ley, son aquellas cuya sanción excede cien veces el salario mínimo.⁸⁷

⁸⁷ "Artículo 56, fracción VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad".

"Artículo 60. La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría". Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, SECOGEF, 1984.

A primera vista se presenta el problema de que la calificación de "infracción mayor" se sustenta en la sanción aplicable, lo cual resulta un defecto de técnica legislativa, puesto que la calificación de un hecho o situación debe hacerse por su propia naturaleza, no por su consecuencia, por lo que, en todo caso, se debería partir del daño o perjuicio causado, tal como lo establece el artículo 63. Por tanto, en lugar de hablar del monto de la sanción, debió partirse de la cuantía de la infracción, siguiendo el criterio establecido en los artículos 53, último párrafo, 54, fracción VII, y el referido 63, que toman como base "El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones".

Sin embargo, esta deficiencia se soluciona con la aplicación del criterio para la imposición de sanciones económicas, que, aunque resulta indebido, como más adelante se demostrará, nos permite diferenciar las infracciones mayores de las menores.

En efecto, en los términos del artículo 55 de la ley de la materia "En el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de la obligación establecidas en el artículo 47 se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados", de lo que se desprende que si las sanciones mayores son las que impone la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en cantidades superiores a cien veces el salario mínimo del Distrito Federal, y su cuantificación corresponde a dos tantos de la lesión que produjo el hecho ilícito necesariamente la infracción mayor será aquella en que el daño o perjuicio causado o el beneficio obtenido, haya sido mayor de cincuenta veces el salario mínimo.

Aunque esta conclusión difiere del criterio que parece haber sido determinante para la delimitación de competencias, pues las cantidades que se mencionan siempre son las

cien veces el salario mínimo al cambiar el término "infracción o responsabilidad" por el de sanción, se hace necesario establecer que las infracciones mayores son aquellas en que los beneficios obtenidos por el infractor, o en que los daños o perjuicios causados exceden de cincuenta veces el salario mínimo correspondiente al Distrito Federal.

Con relación a las infracciones graves y leves la situación es diferente, ya que en la propia ley no existe diferenciación de ellas.

De acuerdo con la fracción I del artículo 54 de la ley, para imponer las sanciones se deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad, mismo elemento que se debe considerar para el conocimiento de los hechos y para abstenerse de sancionar al infractor, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 57 y el artículo 63 de la propia ley.

El único elemento que podría servir de punto de partida para hacer esta diferenciación, son los términos de prescripción de las facultades para castigar la comisión de las infracciones, que conforme al artículo 78 de la ley puede ser de tres meses o de tres años, con base en el contenido económico del ilícito,⁸⁸ de tal forma que las infracciones leves serían las que prescriben en tres meses y las graves en tres años.

Si fuera válido el argumento anterior resultaría que las infracciones leves serían aquellas en que la responsabilidad no tiene contenido económico, o en las que el beneficio obtenido o el daño causado no excede de 10 veces el salario

⁸⁸ "Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y

II. En los demás casos prescribirán en tres años". Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, SECOGEF, 1984.

mínimo del D. F., y las graves estarían constituidas por las infracciones en que el beneficio obtenido o el daño causado superara esta cantidad.

Independientemente de que no exista base legal alguna que justifique el anterior razonamiento, este criterio de diferenciación resulta inapropiado, puesto que pueden darse muchas infracciones administrativas que revistan gran importancia por la afectación a la función pública, aunque no tengan contenido económico, y a pesar de su gravedad, tendrían que ser consideradas como leves.

Lo ideal sería que en la propia ley se hiciera la diferenciación a partir de elementos cualitativos, como la intencionalidad y la afectación de la buena marcha de la administración, por ejemplo, o en todo caso, que se calificaran las violaciones a cada una de las obligaciones del artículo 47, agrupándolas conforme a valores determinados.

El primero de los sistemas señalados en el párrafo anterior es el que se utiliza en España, que conforme a su Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado "Los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas no contenidas en la enumeración precedente (infracciones muy graves), son la intencionalidad, la perturbación del servicio, el posible atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración, la falta de consideración por los administrados y la reiteración o reincidencia".⁸⁹

⁸⁹ Rafael Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I/2, Madrid, Editorial Tecnos, 1984, pág. 343.