

VII. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS:

Naturaleza de las sanciones	97
Características	101
Tipos:	
a) Apercibimiento y amonestación	102
b) La suspensión	106
c) Destitución del puesto	110
d) Sanción económica	113
e) Inhabilitación temporal	119

VII. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

Naturaleza de las sanciones

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado",⁹⁰ a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Del concepto expuesto podemos afirmar que el fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el *cumplimiento forzoso*.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la *reparación del daño o indemnización*.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la *destitución*, la *inhabilitación* o la *privación de la libertad*.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones *judiciales* y

⁹⁰ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1974, pág. 294.

las *administrativas*; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en *pecuniarias*, *privativas de la libertad*, y *restrictivas de otros derechos*; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones *civiles*, *penales*, *administrativas*, etcétera.

Con base en los criterios expuestos, en materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya fue producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho Disciplinario.

Según la naturaleza del órgano competente para la aplicación de la sanción, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.⁹¹

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que presente el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones tienen características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comu-

⁹¹ "...la sanción es un medio *represivo* que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido". Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pág. 206.

nidad, por lo que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial.⁹²

Por su parte las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en *resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica*. De acuerdo con sus efectos pueden ser *correctivas, expulsivas y represivas*.⁹³

⁹² "Las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias. Por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer ambas sanciones, en un caso como funcionario y en otro como administrado". Dromi, *op. cit.*, pág. 286. Para Otto Mayer las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que "La relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues, al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son *poenae medicinales* en el sentido del derecho canónico. Tienen su razón de ser en el fin que persiguen: el *mejoramiento del servicio*". Otto Mayer, *op. cit.*, pág. 75. Por su parte, Carlos María Sáenz hace la aclaración de que "Tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder de imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración". "La responsabilidad administrativa del funcionario". *La Ley*, Buenos Aires, 1951, pág. 2.

⁹³ Los tratadistas plantean muy diversas clasificaciones de las sanciones disciplinarias. A manera de ejemplo presentamos las siguientes: "Esas *penas disciplinarias formales* se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en *disciplina correctiva* y *disciplina depurativa*. Los recursos de la disciplina correctiva son: la *advertencia*, el *apercibimiento*, las *multas* y los *arrestos*. La disciplina depurativa obra por la exclusión del servicio, la *destitución disciplinaria*". Otto Mayer, *op. cit.*, pág. 77. Por su parte, Gabino Fraga nos dice que "Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta". Gabino Fraga, *op. cit.*, pág. 141.

Para Dromi⁹⁴ son correctivas la amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo, y la suspensión del sueldo o estipendio; son expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución; y como represiva señala el arresto. Para Bielsa,⁹⁵ las sanciones disciplinarias sólo son correctivas y expulsivas.

Conforme a lo expuesto, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica de disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca. En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III, y 113 constitucionales, que se refieren a los actos y omisiones de los servidores públicos que afecten el correcto ejercicio de la función pública.

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

⁹⁴ Dromi, *op. cit.*, pág. 286.

⁹⁵ "La Administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias *correctivas*); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tiene otro efecto y otra forma (pena disciplinaria *expulsiva*)". Bielsa, *op. cit.*, pág. 594. Carlos María Sáenz nos dice que "Las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración". Carlos María Sáenz, *op. cit.*, pág. 4.

Características

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

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

En relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio *non bis in idem*, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio *nulla poena sine lege*, pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.⁹⁶

⁹⁶ Dromi, *op. cit.*, pág. 287. En el mismo sentido se manifiesta la mayoría de los autores. Para Gabino Fraga, *op. cit.*, pág. 170. "...la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podría concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio *non bis in idem*". Para Francis Delpérée, *op. cit.*, pág. 107, "El principio de la separación de poderes, por supuesto, no es obstáculo para un nuevo examen por la autoridad administrativa, de la situación del agente indiciado penalmente". Por su parte, Otto Mayer, *op. cit.*, pág. 80, nos dice que "El axioma *nebis in idem* no se aplica con respecto a esas dos clases de penas (disciplinaria y penal). La disciplina tiene su propia finalidad; el individuo que ha sido condenado por la justicia criminal ordinaria debe satisfacer todavía el interés propio de ésta así como debe pagar aún las indemnizaciones por el daño que ha causado. En cambio, la pena disci-

Por otra parte, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, conforme a los principios constitucionales que informan la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial, a diferencia de las sanciones administrativas que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22 constitucional.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienen esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegado a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.⁹⁷

Tipos

a) Apercibimiento y amonestación

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

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimientos, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan

plinaria se excluye por el hecho de la *extinción de la obligación* de servir: cuando el culpable ha salido de esta relación, no se puede mejorar el servicio actuando sobre él; la pena disciplinaria ha perdido su fin y, por lo tanto, se ha extinguido también la competencia para su aplicación".

⁹⁷ Dromi, *op. cit.*, pág. 290.

de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Es más, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; "... es una *medida preventiva*, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho". "... se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la *amonestación*, y conjuntamente con la *prevención*. Sin embargo ésta es más leve en su aplicación general".⁹⁸

En nuestro sistema disciplinario la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal, sólo la mencionan como corrección disciplinaria,⁹⁹ sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que:

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

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento: a) Es una llamada de atención; b) A quien ha incurrido en falta; c) Para que no vuelva a incurrir en ella.

⁹⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Voz "Apercibimiento". Para la Real Academia Española el sentido jurídico de esta voz consiste en "Hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas". *Diccionario de la Lengua Española*.

⁹⁹ Artículos 55 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 62 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

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

Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho Canónico, en donde se le identifica como un "remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió".¹⁰⁰

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera:

"La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

"Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".

¹⁰⁰ *Diccionario Jurídico Omeba*. Voz "Amonestación". Para Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 107, la amonestación escrita es una "Repreensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento".

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

De los conceptos expuestos podemos afirmar que en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, según la cual "...se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito".

Para nuestra legislación positiva estas figuras no tienen la característica secuencial originaria, ya que conforme a los artículos 42 y 43 del Código Penal Federal, tanto en la amonestación como en el apercibimiento:

- a) Previamente se cometió un ilícito;
- b) se hace conciencia de la conducta indebida, y
- c) se conmina al infractor para que no la vuelva a cometer.

La única diferencia que encontramos en la regulación de estas dos sanciones, en los términos de la legislación penal, consiste en que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto que en la amonestación no.

Otro de los aspectos que es conveniente considerar de estas dos sanciones es que tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por quien castigue la infracción.

En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones, y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena en su artículo 68 que "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo (sancionatorio) constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

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

b) La suspensión

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

En efecto, conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por

la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.¹⁰¹

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la *suspensión temporal* sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones.¹⁰²

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecida, según los artículos 53, fracción III, y 56, fracción I de referencia, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la situación de empleados de base y de confianza.

En efecto, aunque en la fracción I del artículo 56 se dispuso que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna respecto de la calidad de

¹⁰¹ Manuel María Díez denomina a esta medida "suspensión preventiva" manifestando que "...en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha". Manuel María Díez, *op. cit.*, pág. 126.

¹⁰² Para Quintana Matos, "...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial". Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 108.

trabajador, en la fracción III del mismo artículo se repite la disposición, pero combinada con la relativa a los servidores públicos de confianza, lo cual, aunque se encuentra separado por comas, hace suponer que ambas sanciones sólo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trate de servidores públicos de confianza.

Esta idea se refuerza con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, que a la letra dice:

“Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente”.

¿La ley correspondiente? Según hemos visto, la ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, como veremos posteriormente, el legislador fue tímido en su regulación, por el temor de afectar derechos laborales, pretendiendo ignorar que su existencia tiene un contenido y naturaleza diferente, por lo que no se debieron mezclar ambas materias.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público estará sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.¹⁰³

Esta situación haría nugatoria la facultad disciplinaria del superior jerárquico quien tendrá que llevar a cabo todo

¹⁰³ En la Ley Federal del Trabajo no existe alguna causal que establezca esta situación, ya que ninguna de las fracciones de su artículo 42 la prevé. Lo mismo sucede en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 45 no regula este caso la suspensión. De manera terminante excluimos la posibilidad de que el Código Penal fuera la “ley correspondiente”, ya que su aplicación queda excluida del ámbito del Derecho Disciplinario de la función pública.

el procedimiento administrativo para resolver la suspensión del servidor público, pero su resolución no tendría la definitividad y eficacia de los actos administrativos, puesto que además tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que corresponda, en el supuesto de que dicho procedimiento existiera.

Sin embargo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 75 que la suspensión se sujetará a lo previsto en la "ley correspondiente", ninguna de las leyes laborales que pudieran considerarse las correspondientes prevé algo al respecto, además de que, por la naturaleza ejecutiva del acto que establece la suspensión con relación a la materia disciplinara, no de carácter prestacional, resulta innecesaria la aplicación de las leyes laborales.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, independientemente de las razones anteriores, se deriva de lo siguiente:

1º Los artículos 64 y 65 de la ley establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones (todas) comprendidas en el artículo 53, que deberán seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las dependencias, sin que se haga remisión a otras leyes.

2º Por la propia naturaleza de acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen las sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 70, 71 y 73 de la ley de la materia.

Por tanto, para no desvirtuar la naturaleza disciplinaria de las resoluciones de autoridad, resulta necesario modificar la fracción III del artículo 56, eliminando la referencia a la suspensión, que ya fue establecida en la fracción I del mismo artículo, así como el segundo párrafo del artículo 75, y, en

todo caso, agregar una fracción a los artículos 42 de la Ley Federal del Trabajo y 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en que se prevea la suspensión impuesta en resolución firme de autoridad administrativa.

c) Destitución del puesto

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

Esta controversia se ha generado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que "...la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se *demandará* por el superior jerárquico ..." y que "La Secretaría promoverá los procedimientos... *demandando* la destitución del servidor público responsable..." que por su redacción, al igual que en el caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109 fracción III y 113, y

que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "... los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses ...", y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas, y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la "... destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República ..."

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

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituyen actos de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón

del *status activae civitatis* a que hacíamos referencia, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.¹⁰⁴

Por tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción *iuris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades.

¹⁰⁴ Para Dromi, *Instituciones de Derecho Administrativo*, pág. 264, "La decisión de la Administración imponiendo una sanción constituye un *acto administrativo típico*, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un *acto jurisdiccional*, ni produce cosa juzgada", y para Manuel María Díez, *op. cit.*, tomo II, pág. 43, "Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mismas, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial". En el mismo sentido se manifiesta Bueno Arus, "El Procedimiento sancionador de los funcionarios públicos", *Documentación Administrativa*, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid, pág. 52, para quien "El procedimiento disciplinario es, pues, de naturaleza *administrativa*, y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por órganos de la Administración Pública. Por tanto, les son aplicables las normas sobre actos administrativos en general...". De igual manera lo concibe Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 112, para quien la destitución "Consiste en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo".

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

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

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "La resolución definitiva de destitución, impuesta por autoridad administrativa", y cambiar la expresión "demandar" por "imponer", en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que, como quedó expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

d) Sanción económica

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

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

Este es el principio que sigue la ley reglamentaria, en sus artículos 54, fracción VII y 55, aunque por la redacción del primer párrafo de este dispositivo da lugar a pensar en otras bases para imponer este tipo de sanción.

En efecto, al establecer esta disposición que “En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados...” hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional de referencia.

Otro aspecto que es importante destacar es el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54, y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina.

En efecto, si conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no es posible cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación.¹⁰⁵

¹⁰⁵ El Tribunal Fiscal de la Federación ha resuelto al respecto diferentes asuntos en este sentido: “MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia

Por tanto, para una debida regulación de la imposición de las sanciones económicas será necesario adicionar el artículo 55 de referencia para que se disponga que "...se aplicarán *hasta* dos tantos..."

Otro de los aspectos de la sanción económica, que es necesario considerar, es el relativo a su contenido, ya que ello tiene grandes implicaciones que repercuten en otras leyes, vigentes con anterioridad a la reforma al Título IV constitucional y a su ley reglamentaria.

En efecto, normalmente se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el fincamiento de pliegos de responsabilidades, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Sin embargo, al establecerse el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32 bis

federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, noviembre 1986, pág. 425.

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento de pliegos definitivos de responsabilidades quedaron derogados, por mandato del artículo Primero Transitorio de este último ordenamiento.

La afirmación anterior se funda en lo siguiente:

1. A partir de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las responsabilidades administrativas se regulan por lo dispuesto en esta ley.

2. La responsabilidad administrativa, como quedó establecido en el capítulo III, comprende, entre otros aspectos, la multa y la reparación del daño o indemnización, tal como se desprende del artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que al referirse a la sanción económica incluye a la indemnización para cubrir los daños y perjuicios causados.

3. Esta ley establece su propio procedimiento para la imposición de la sanción económica, en los términos de su artículo 64.

4. Al reformar el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, eliminando el texto de su fracción X, que se refería a las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública,¹⁰⁶ y no incluirlas en forma expresa en el 32 bis del mismo ordenamiento, debe entenderse que ya no se consideraba necesario, debido a que quedaban comprendidos en la fracción XVII de este artículo.¹⁰⁷

¹⁰⁶ La fracción X del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgaba facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para "Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten o la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal".

¹⁰⁷ El texto de la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene facultades para "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para

5. No se reformaron los artículos 45, 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que señalan la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para fincar los pliegos de responsabilidades, así como el 49, relativo a las "correcciones disciplinarias", puesto que el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública ya no se realizaría conforme a esos artículos, que quedaron derogados tácitamente, por la existencia de un nuevo procedimiento, regulado en la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si no se pensara de esta forma resultaría que la Secretaría de Programación y Presupuesto, seguiría siendo la competente en la materia.

Por tanto, si las disposiciones relativas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores se oponen a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia del fincamiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por mandato del artículo PRIMERO TRANSITORIO de la última de las leyes citadas, quedaron derogadas.

El razonamiento anterior tiene, además, la lógica de todo el procedimiento administrativo, que requiere la aplicación de las disposiciones relativas a los medios de defensa y a la prescripción de las facultades para sancionar, ya que sistemáticamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha negado que el fincamiento de pliegos de responsabilidades constituya una sanción, por lo que en su contra no procede el recurso administrativo establecido en los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades

constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

de los Servidores Públicos¹⁰⁸ y que le sean aplicables las normas de extinción de las facultades sancionatorias que regula el artículo 78 del propio ordenamiento, por lo que, se ha pretendido aplicarles las reglas de la caducidad que para las contribuciones establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.¹⁰⁹

¹⁰⁸ En diversos recursos administrativos interpuestos ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha expresado que: "En efecto, conforme a lo previsto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación procederá en contra de resoluciones del superior jerárquico en las que imponga alguna o algunas de las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 53 de la citada ley, por el incumplimiento a las obligaciones que prevé el numeral 47 del ordenamiento indicado, entre las cuales no queda comprendido el fincamiento de responsabilidades, ya que no tiene tal carácter, puesto que su naturaleza es resarcitoria, por lo que el pliego en cuestión no puede ser impugnado a través del recurso de revocación intentado".

¹⁰⁹ Así lo ha resuelto el Tribunal Fiscal de la Federación en algunas tesis, como las siguientes:

"PLIEGOS DEFINITIVOS DE RESPONSABILIDAD. CADUCIDAD. Trátándose de los pliegos definitivos de responsabilidades que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto con fundamento en los artículos 45, 46 y 49 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la figura jurídica de la caducidad se encuentra regulada por los artículos 88 del Código Fiscal anterior y 67 del vigente, respectivamente, toda vez que al determinarse las responsabilidades en cantidad líquida, ésta constituye un crédito fiscal y por ende la caducidad de las facultades de la autoridad queda reglamentada por los preceptos legales antes referidos". "Revisión núm. 2173/84. Resuelta en sesión de 9 de febrero de 1987, por unanimidad de nueve votos.

En sentido contrario: "CADUCIDAD. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años. Sin embargo, esta disposición no es aplicable respecto de los pliegos de responsabilidades emitidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en primer término porque no se trata de una autoridad fiscal, y segundo, porque no se da ninguno de los supuestos previstos por dicho numeral, ya que dichos pliegos fueron emitidos por haber pagado indebidamente facturas sin que se hubiera requerido la compra en ellas indicada, ni recibido la mercancía a que se refieren tales documentos, lo que evidentemente no tiene naturaleza tributaria y aunque en los términos del

Por otra parte, debemos precisar que las sanciones económicas adquieren el carácter fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

Por tanto, en la responsabilidad disciplinaria, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción económica incluya tanto la multa como la reparación del daño, y que en la sanción que se imponga así se especifique.

De acuerdo con lo anterior, y para una adecuada regulación de la sanción económica, que comprenda, tanto la multa como la reparación del daño, sería conveniente promover la reforma a la fracción IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de consignar que la sanción económica comprende la multa *hasta* de dos tantos, de acuerdo a la motivación procedente en los términos del artículo 54, así como la reparación del daño causado, eliminando el texto actual de dicha fracción, que sólo repite la competencia que ya está precisada en el artículo 60 de la propia ley.

e) Inhabilitación temporal

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra pre-

artículo 4º del Código Fiscal de la Federación se consideren créditos fiscales, no puede operar la caducidad porque tal carácter es únicamente para efectos de su cobro por disposición expresa de los artículos 46 y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público". "Revisión núm. 120/88". Resuelta en sesión de 10 de noviembre de 1988, por mayoría de seis votos y uno parcialmente en contra. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3ª Época. Año 1, noviembre de 1988, págs. 25 y 26.

vista en el Título IV de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa:

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en los términos del artículo 53, cuando haya existido el elemento económico será de seis meses a tres años, si no excede de cien veces el salario mínimo mensual del D. F., y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

La imposición de esta sanción presenta un problema semejante a las de suspensión y destitución ya que, en los términos de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables¹¹⁰ sin precisar cuales son esas leyes y cuáles los órganos correspondientes.

Al respecto debemos insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá aplicarla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,¹¹¹ que es la aplicable,

¹¹⁰ "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables". Artículo 56, fracción V, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, SECOGEF, 1984.

¹¹¹ En sentido contrario se han manifestado distinguidos juristas mexicanos como Elisur A. Nava e Ignacio Burgoa para quienes la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de las Dependencias carecen de facultades para aplicar esta sanción. Vid. *Revista Proceso*, núm. 676, México, 16 de octubre de 1989. Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación consideró, al resolver el juicio 2366/89, que: "... el artículo 56, fracción V de la ley de la materia (en cuyo texto apoya su argumento la parte actora), no señala que la inhabilitación será aplicable por resolución judicial, sino por resolución jurisdiccional, esto significa que tal resolución por la cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por autoridad administrativa competente de acuerdo a las leyes aplicables que en el caso son: el artículo 17 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de 19 de enero de 1983, que le otorga a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial entre otras facultades la de imponer en consulta

puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.¹¹²

El problema fundamental se origina por la expresión de que la inhabilitación será aplicable por “resolución jurisdiccional”, lo cual hace suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un Tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario.

La realidad es que esta expresión no fue nada afortunada, puesto que si la propia ley establece en el capítulo relativo a “Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas” que la imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los superiores jerárquicos, a través de sus contralorías internas,¹¹³ el concepto “jurisdiccional” debe entenderse en su sentido amplio de “decir el derecho en el caso concreto” para mantener la eficacia de la ley, y no referida al “órgano judicial”, como se ha pretendido, tomándolos indebidamente como sinónimos. Por tanto, para mayor claridad y precisión sería conveniente eliminar el término “resolución jurisdiccional” a través de la reforma correspondiente.

De la misma forma, los artículos 75 y 76 se refieren a la sanción de inhabilitación, que quedará a juicio de quien resuelva, independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente, cuando se imponga a los servidores públicos de confianza.

con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría derivadas de las fracciones I, V y VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

¹¹² Aunque la inhabilitación se encuentra establecida como sanción en la fracción XIII del artículo 24 del Código Penal Federal, este ordenamiento no es aplicable a nuestra materia, pues su naturaleza es diferente.

¹¹³ Vid. Artículos 64, 65 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aquí se hace nuevamente la diferenciación entre diferentes calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación. Por lo tanto, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.